

## ePub<sup>WU</sup> Institutional Repository

Michaela Seifert

Die Durchführung des Gemeinschaftsrechts durch die Europäische Kommission als Teil europäischer "Gesetzgebungstätigkeit". Aktuelle Rechtslage und Modell der Europäischen Verfassung.

Working Paper

*Original Citation:*

Seifert, Michaela (2006) Die Durchführung des Gemeinschaftsrechts durch die Europäische Kommission als Teil europäischer "Gesetzgebungstätigkeit". Aktuelle Rechtslage und Modell der Europäischen Verfassung. *EI Working Papers / Europainstitut*, 72. Europainstitut, WU Vienna University of Economics and Business, Vienna.

This version is available at: <http://epub.wu.ac.at/1262/>

Available in ePub<sup>WU</sup>: September 2006

ePub<sup>WU</sup>, the institutional repository of the WU Vienna University of Economics and Business, is provided by the University Library and the IT-Services. The aim is to enable open access to the scholarly output of the WU.

## **Working Papers**

EI Working Paper Nr. 72

MICHAELA SEIFERT

### **Die Durchführung des Gemeinschaftsrechts durch die Europäische Kommission als Teil europäischer „Gesetzgebungstätigkeit“ – aktuelle Rechtslage und Modell der Europäischen Verfassung**

Juli 2006

Download: <http://fgr.wu-wien.ac.at/institut/ef/publicat.html>

Althanstraße 39 - 45, A - 1090 Wien / Vienna  
Österreich / Austria  
Tel.: ++43 / 1 / 31336 / 4135, 4134, 4133  
Fax.: ++43 / 1 / 31336 / 758, 756  
e-mail: [europafragen@wu-wien.ac.at](mailto:europafragen@wu-wien.ac.at)  
<http://fgr.wu-wien.ac.at/institut/ef/home01en.html>



#### Impressum:

Die EI Working Papers sind Diskussionspapiere von MitarbeiterInnen und Gästen des Europainstitutes an der Wirtschaftsuniversität Wien, die dazu dienen sollen, neue Forschungsergebnisse im Fachkreis zur Diskussion zu stellen. Die Working Papers geben nicht notwendigerweise die offizielle Meinung des Instituts wieder. Sie sind gegen einen Unkostenbeitrag von € 7,20 am Institut erhältlich. Kommentare sind an die jeweiligen AutorInnen zu richten.

Medieninhaber, Eigentümer Herausgeber und Verleger: Europainstitut der  
Wirtschaftsuniversität Wien, Althanstraße 39 -45, A -1090 Wien;

Für den Inhalt verantwortlich: Univ.-Prof. Dr. Stefan Griller,

Althanstraße 39 -45, A -1090 Wien.

Nachdruck nur auszugsweise und mit genauer Quellenangabe gestattet.



# **Die Durchführung des Gemeinschaftsrechts durch die Europäische Kommission als Teil europäischer „Gesetzgebungstätigkeit“ – aktuelle Rechtslage und Modell der Europäischen Verfassung**

**Michaela Seifert**

Europainstitut  
Wirtschaftsuniversität Wien (WU-Wien)  
[michaela.seifert@wu-wien.ac.at](mailto:michaela.seifert@wu-wien.ac.at)

Juli 2006

## **Abstract**

Von der Europäischen Kommission im Wege des Komitologieverfahrens erlassene Durchführungsmaßnahmen stellen einen wichtigen Teilbereich europäischer „Gesetzgebungstätigkeit“ dar. An die Öffentlichkeit gelangen idR jedoch nur besonders brisante Fälle, wie etwa die BSE-Krise oder die Aufhebung des Gen-Moratoriums. Eine Vielzahl von Maßnahmen hingegen wird ohne öffentliche Diskussion von der Europäischen Kommission im Wege des Ausschusswesens hinter verschlossenen Türen beschlossen. Ein zentrales Thema der Untersuchung widmet sich daher der Frage nach den Grenzen der Delegation von Gesetzgebungsbefugnissen vom Europäischen Gesetzgeber an die Europäische Kommission als Exekutive. Neben der Darstellung der gegenwärtigen Rechtslage und Praxis wird auch das in der Europäischen Verfassung (EV) vorgeschlagene neue Durchführungsmodell beleuchtet, wonach eine Differenzierung der Durchführungsinstrumente in den Bereich der „Delegierten Europäischen Verordnungen“ nach Art I-36 EV und den der „Durchführungsrechtsakte“ nach Art I-37 EV erfolgen soll. Überdies nimmt auch die vieldiskutierte Frage nach der Einbindung des Europäischen Parlaments auf Durchführungsebene einen zentralen Stellenwert der Untersuchung ein, wobei Defizite im derzeitigen System und Schlussfolgerungen für das System der Europäischen Verfassung abgeleitet werden. Die Aktualität dieser Fragestellungen ist nach wie vor gegeben; denn sollte es tatsächlich zu einer (teilweisen) Änderung der EV kommen, so gilt es doch als sehr wahrscheinlich, dass die Regelungen zum Durchführungssystem unverändert beibehalten werden.

**Deskriptoren:** EU-Ausschusswesen, Komitologie, Durchführungsrechtsetzung, Rolle des Europäischen Parlaments bei der Durchführung, Zulassung von GMO-Produkten, Reform des Ausschusswesens, Durchführungsmodell der EU-Verfassung, „Delegierte Europäische Verordnungen“

**Die Durchführung des Gemeinschaftsrechts durch die Europäische Kommission als Teil  
europäischer „Gesetzgebungstätigkeit“ – aktuelle Rechtslage und Modell der  
Europäischen Verfassung**

<b>I. Einleitung .....</b>	<b>6</b>
<b>II. Das gemeinschaftliche System der Durchführung .....</b>	<b>8</b>
A. Der Begriff der Durchführung.....	8
B. Grundlegendes zur Delegation von Durchführungsbefugnissen .....	10
1. Die Vertragliche Ermächtigung des Art 202 EGV .....	10
2. Die Bindung der Kommission an Ausschüsse .....	12
3. Ausschusstypen nach dem Komitologiebeschluss 1999 .....	13
4. Die Stellung des Europäischen Parlaments im Komitologieverfahren.....	16
a) Das Informationsrecht des Parlaments .....	17
b) Das Interventionsrecht des Parlaments .....	19
5. Die Forderungen des Europäischen Parlaments im Rahmen der Verhandlungen um den Komitologiebeschluss 1999 .....	20
6. Bewertung des Komitologiebeschlusses 1999 hinsichtlich der parlamentarischen Befugnisse .....	22
7. Argumente für eine stärkere Einbindung bzw Kontrolle des Europäischen Parlaments hinsichtlich der Befugnisdelegation .....	24
<b>III. Fakten und Zahlen zum Ausschusswesen.....</b>	<b>27</b>
A. Allgemeines zur Veröffentlichungspflicht .....	27
B. Berichte der Kommission über die Tätigkeit der Ausschüsse.....	28
C. Praxis-Exkurs: Kontroverse Maßnahmen, die im Wege des Regelungsverfahrens erlassen wurden.....	35
1. Die Zulassung gentechnisch veränderter Organismen.....	35
a) Das Zulassungsverfahren für gentechnisch veränderte Organismen .....	36
b) Die Aufhebung des Gen-Moratoriums im Wege des Regelungsverfahrens .....	36

2. Die BSE-Krise .....	40
<b>IV. Die Judikatur des Europäischen Gerichtshofes zur Abgrenzung von Gesetzgebung und Durchführung .....</b>	<b>41</b>
A. Zum zulässigen Umfang der Delegierung – das Kriterium der „Wesentlichkeit“ .....	41
B. Die Frage der inhaltlichen Bedeutsamkeit von Durchführungsentscheidungen .....	44
C. Die Überschreitung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission .....	46
D. Die Kritik an der gegenwärtigen Übertragungspraxis .....	48
<b>V. Die Diskussion um die Reform des gemeinschaftlichen Durchführungssystems .....</b>	<b>49</b>
A. Die verschiedenen Aspekte der Reformdiskussion .....	49
B. Das System der Durchführung nach der Europäischen Verfassung (EV) .....	51
1. Das zweigliedrige System der Durchführungsgesetzgebung .....	51
2. Die neue Kategorie der „Delegierten Europäischen Verordnungen“ .....	52
a) Der rechtliche Rahmen des Art I-36 EV .....	52
b) „Delegierte Europäische Verordnungen“ - eine Annäherung an nationale Rechtsinstitute? .....	55
c) Offene Fragen hinsichtlich der Implementierung des Durchführungssystems der EV .....	58
3. „Durchführungsrechtsakte“ nach Art I-37 EV – das derzeitige Komitologieverfahren .....	60
a) Der rechtliche Rahmen des Art I-37 EV .....	60
b) Der Ausgang der Verhandlungen um ein neues Komitologieverfahren? .....	63
<b>VI. Schlussfolgerungen .....</b>	<b>64</b>
<b>VII. Literaturverzeichnis .....</b>	<b>69</b>
<b>EI Working Papers .....</b>	<b>72</b>
<b>Europe Institute Publication Series .....</b>	<b>76</b>







## I. Einleitung

Wie jüngst das Beispiel der Neuzulassung gentechnisch veränderter Organismen zeigte, werden nach wie vor im Wege des Ausschuss- bzw. Komitologieverfahrens politisch brisante Maßnahmen durch die Kommission als europäische Exekutive erlassen. Die Aufhebung des Gen-Moratoriums ebenso wie etwa die BSE-Krise führten zu massiver Kritik an der Exekutivrechtsetzung der Kommission und der Tatsache, dass solche Entscheidungen nach wie vor hinter verschlossenen Türen und ohne öffentliche Debatte erlassen werden.<sup>1</sup>

Aus gegebenem Anlass zielt diese Untersuchung deshalb darauf ab, das derzeitige System der Durchführung dahingehend zu hinterfragen, ob durch solche Entscheidungen der Kommission die Grenzen der zulässigen Befugnisdelegierung durch den europäischen Gesetzgeber an die Kommission überschritten werden. Die Frage nach der Reichweite der Befugnisdelegierung ist in der Praxis insofern von maßgeblicher Bedeutung, als mit der Zuweisung von Entscheidungsbefugnissen entweder auf Gesetzgebungs- oder Durchführungsebene weitreichende Implikationen für die Öffentlichwirksamkeit der erlassenen Maßnahmen verbunden sind. Während der Gesetzgebungsprozess für die Öffentlichkeit weitgehend nachvollziehbar ist, ist das Verfahren im Falle des Erlasses von „Durchführungsakten“ - die in materieller Hinsicht ebenso Gesetzescharakter haben - für interessierte Gruppen nur schwer nachvollziehbar.

Zunächst wird die aktuelle Rechtslage, insbesondere die Komplexität des derzeitigen Entscheidungsprozesses dargestellt und die Rolle und Entscheidungsmacht der einzelnen Akteure beleuchtet. Überdies soll das Gewicht des europäischen Ausschusswesens anhand verfügbarer statistischer Daten veranschaulicht und als Ansatzpunkt für Kritik und Verbesserungsvorschläge dienen. In einem weiteren Schritt wird das in der Europäischen Verfassung vorgeschlagene neue Modell dargestellt, wonach der Bereich der Durchführung einer grundlegenden Reform unterworfen werden soll. So ist es angedacht, zur Durchführung europäischer Gesetze und Rahmengesetze zwei verschiedene Mechanismen, nämlich das neu geschaffene Instrument der „Delegierten Europäischen Verordnung“ nach Art I-36 EV sowie das der „Europäischen Durchführungsverordnungen“ nach Art I-37 zur Verfügung zu stellen.

---

<sup>1</sup> Dies ist einer der Gründe weshalb dieser Gesetzgebungsbereich von mancher Seite als „Unterwelt“ der europäischen Gesetzgebung bezeichnet wird. Siehe dazu etwa Weiler in „Die Zeit“ vom 22.10.1998 oder Lenaerts/Verhoeven (2002) 48, die von einer „twilight zone“ sprechen.

Bis auf die Regelung der Rahmenbedingungen des neuen Systems bleiben jedoch zahlreiche zentrale Punkte offen, weshalb sich die bisherige Abgrenzungsproblematik zwischen legislativen und exekutiven Befugnissen nach dem Modell der Verfassung noch zusätzlich verstärken würde. So wirft zum einen die Bestimmung des Art I-36 der Verfassung betreffend das Instrument der „Delegierten Europäischen Verordnungen“ viele praxisrelevante Aspekte auf, zum anderen wurde die viel diskutierte Frage der Reform des Komitologiesystems aus den Konventsverhandlungen gänzlich ausgeklammert und durch die Rahmenbestimmung des Art I-37 der Verfassung lediglich zum Gegenstand eines noch zu erlassenden Europäischen Gesetzes erklärt. Überdies ist auch das Ausmaß der Einbindung des Europäischen Parlaments im Bereich der „Durchführungsrechtsakte“ nach Art I-37 der Verfassung noch nicht ausgemacht.

Die sich aus dem vorgeschlagenen zweigliedrigen Durchführungsmodell ergebenden Unklarheiten sind insofern bedenklich, als sich der Europäische Konvent selbst als Ziel seines Reformvorschlages die Verbesserung der Funktionsweise der Europäischen Organe durch die Steigerung ihrer Effizienz unter gleichzeitiger Wahrung des institutionellen Gleichgewichts zwischen Kommission, Rat und Europäischem Parlament gesetzt hatte.<sup>2</sup> Auch die für die Vereinfachung der Rechtsakte und Rechtsetzungsverfahren zuständige Arbeitsgruppe bezeichnete es in ihrem Schlussbericht als vordringliches Anliegen, das System durchschaubar zu machen und zu garantieren, dass sich Rechtsakte mit derselben rechtlich-politischen Wirkung auf dieselbe demokratische Legitimität stützen. Dies führe unmittelbar zu einer klareren Hierarchie der Rechtsnormen infolge einer „besseren Gewaltenteilung“.<sup>3</sup>

Auffällig ist, dass sich die Auseinandersetzung um die Hierarchie der Rechtsakte auf Unionsebene zunehmend auf nationale Begrifflichkeiten stützt. Davon zeugen etwa schon die Schlussfolgerungen des Gipfels von Laeken, auf welchem die Einberufung des Europäischen Konvents zur Vorbereitung der nächsten Regierungskonferenz beschlossen und die Frage erhoben wurde, ob denn eine „Unterscheidung zwischen Gesetzgebungs- und Durchführungsmaßnahmen“ eingeführt werden solle<sup>4</sup>. Mit dieser Forderung nach einer „klareren“ Trennung von legislativen und exekutiven Befugnissen wurde somit das zentrale Element der nationalen

---

<sup>2</sup> CONV 477/03, Funktionsweise der Organe vom 10. 11. 2003, 12.

<sup>3</sup> CONV 424/02, Schlussbericht der Arbeitsgruppe Vereinfachung, 29.11.2002, 2.

<sup>4</sup> Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates in Laeken, vom 14. und 15. Dezember 2001, Anlage 1, „Erklärung über die Zukunft der Europäischen Union, Punkt II „Die Herausforderungen und Reformen in einer erneuerten Union“, Unterpunkt „Vereinfachung der Instrumente der Union“.

Gewaltenteilungsproblematik, nämlich die Abgrenzung von legislativen und exekutiven Befugnissen auf Unionsebene übertragen.

## **II. Das gemeinschaftliche System der Durchführung**

### **A. Der Begriff der Durchführung**

Der Terminus Vollziehung kann sowohl im nationalen als auch im europäischen Kontext zweierlei bedeuten.<sup>5</sup> Zum einen fällt darunter als Hauptanwendungsbereich der Rechtsvollzug im Sinne von behördlicher Durchsetzung. Dafür sind nach Art 10 EGV und aufgrund der Geltung des Subsidiaritätsprinzips primär indirekt die mitgliedstaatlichen Behörden zuständig, zumal die Gemeinschaft auch über keine eigenen Exekutivbehörden verfügt.<sup>6</sup> Die bedeutendste Ausnahme von diesem Grundsatz betrifft den weiten Bereich des Wettbewerbsrechts, wo die Kommission aufgrund der Verträge oder nach Sekundärrecht<sup>7</sup> zum Erlass von direkten Vollzugsmaßnahmen wie etwa Entscheidungen gegenüber Unternehmen und Einzelpersonen zum Zwecke der Kartell- und Fusionskontrolle ermächtigt ist.<sup>8</sup> Europäischen Entscheidungen kommt in einer Vielzahl von Fällen der Charakter von - aus dem nationalen Recht bekannten - einzelfallbezogenen Verwaltungsakten zu.<sup>9</sup>

Neben dem Aspekt der behördlichen Durchsetzung beinhaltet der Begriff der Durchführung zum anderen als zweite wesentliche Komponente den Erlass von „Normen“ auf Durchführungsebene. Auch dieser Aspekt fällt gemäß Art 10 EGV und dem Subsidiaritätsprinzip primär in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, ausgenommen es bedarf einheitlicher Normen auf Gemeinschaftsebene. Die solchermaßen erlassenen Normen lassen sich für das Gemeinschaftsrecht in zweifacher Weise definieren.

---

<sup>5</sup> Zur Definition des Verwaltungsbegriffes für die Gemeinschaftsebene siehe Schmidt-Aßmann (1993).

<sup>6</sup> Diese Umsetzungspflicht der Mitgliedstaaten wird nach der hL aus der allgemeinen Treuepflicht des Art 10 EGV abgeleitet, der bestimmt, dass die Mitgliedstaaten alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen treffen, die sich aus dem Vertrag oder aus Handlungen der Organe der Gemeinschaft ergeben, der Gemeinschaft die Erfüllung ihrer Aufgabe erleichtern sowie alle Maßnahmen, welche die Verwirklichung der Ziele des Vertrags gefährden könnten, unterlassen.

<sup>7</sup> Grabitz (1992) Rz 19.

<sup>8</sup> Siehe Schwarze (1988) 927.

<sup>9</sup> Das Rechtsinstrument der Entscheidung wird in etwa 27 % der Fälle gewählt. Genauer zur statistischen Verteilung der einzelnen Handlungsformen siehe Bogdandy/Bast/Arndt (2002) 94.

Einerseits fallen in formeller Hinsicht in die Kategorie der Durchführungsakte diejenigen Gemeinschaftsakte, die ihre rechtliche Grundlage nicht unmittelbar im Vertrag, sondern in einem sekundärrechtlichen Akt – dem Basisrechtsakt - finden<sup>10</sup> und nicht im Weg eines gemeinschaftlichen Legislativverfahrens erlassen wurden. In materieller Hinsicht lassen sich Durchführungsmaßnahmen als Rechtsakte charakterisieren, mit denen Normen der „ersten Stufe“ inhaltlich präzisiert werden. Daneben sind dem Inhalt nach auch die Fälle der koordinierten Einzelfallverwaltung zu erwähnen.<sup>11</sup> Eine grobe Kategorisierung von Exekutivakten lässt sich folgendermaßen vornehmen, wobei die Übergänge fließend sind:<sup>12</sup>

- 1) Maßnahmen zur Festlegung von Details in Zusammenhang mit der Verwaltung einer gemeinsamen Marktorganisationen wie etwa dem Agrarsektor. In diesem Politikbereich wird das grundsätzliche Marktregime in Rahmenverordnungen des Rates festgelegt, Details betreffend Importquoten, Agrarabschöpfungen, Preisunterstützungsmaßnahmen, etc hingegen von der Kommission mittels Durchführungsverordnungen oder –richtlinien
- 2) Maßnahmen zur Umsetzung von Gemeinschaftsprogrammen, wie Hilfsprogrammen und Programmen im Bereich der Strukturfonds
- 3) Maßnahmen zur Anpassung von Bestimmungen an den technischen Fortschritt durch die Änderung des Basisrechtsaktes selbst oder der Erlasses bzw der Änderung von Anhängen zu Richtlinien und Verordnungen.

Angesichts des raschen wissenschaftlichen und technologischen Fortschritts, nimmt vor allem der Bereich der Anpassung von Sekundärrechtakten einen immer wichtigeren Stellenwert ein. Sie erfolgt zwar in einigen wenigen Fällen durch den Gesetzgeber, in der überwiegenden Mehrheit der Fälle kommt jedoch der Kommission die Aufgabe der

---

<sup>10</sup> Siehe dazu schon den Fall Köster, Rs 25/70, Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel gegen Köster, Berodt & Co, Slg. 1970, 1161 worin der Gerichtshof klarstellte, dass sowohl das Rechtsetzungssystem des Vertrages als auch die ständige Praxis der Gemeinschaftsorgane zwischen Maßnahmen, die ihre Grundlage unmittelbar im Vertrag selbst finden und dem abgeleiteten Recht, das zur Durchführung dieser Maßnahmen dienen soll, unterscheiden. Siehe dazu auch Bogdandy/Bast/Arndt (2002) 93.

<sup>11</sup> Siehe dazu etwa Joerges (2000), 19, unter Hinweis, dass der Begriff der Durchführung des Art 202 EGV nicht beschränkt auf die „exekutive Rechtssetzung“ zu sehen ist, sondern von der Komitologie auch zwischenstaatliches kooperatives Verhandeln, Routine-Entscheidungen, etc umfasst werden.

<sup>12</sup> Eine ähnliche Kategorisierung nimmt Schäfer vor, der die drei Kategorien „Policy implementation rule making“, „Policy application“ und „policy evaluation and updating“ unterscheidet, gleichzeitig jedoch die Unmöglichkeit einer strengen Unterteilung hervorhebt. Jeder Ausschuss sei mehr oder weniger in alle Arten von Aktivitäten involviert, siehe Schäfer (2000) 7. Siehe dazu auch Falke (2000), 44. Türk/Schäfer wiederum unterscheiden zum einen zwischen „Rule application“, „Rule interpretation“, „Rule-setting/evaluation“, „Routine fund-approving“ und „Extension/new specification of fund-approving“ sowie zum anderen Maßnahmen nach den Kriterien „Routine“, „Normative“, „Programmatic“, „Budgetary I“ und „Budgetary II“, siehe dazu Türk/Schäfer (2002), 139 f.

Anpassung und Änderung von Annexen bestehender Verordnungs- und Richtlinienbestimmungen zu.<sup>13</sup> Häufig findet sich diese Kategorie von Durchführungsakten im Bereich der technischen Harmonisierung, Umwelt- und Gesundheitspolitik.

Angesichts der Unbestimmtheit des Begriffes der technischen Anpassung und des Fehlens jeglicher Definitionskriterien im Primär- aber auch Sekundärrecht wurde Kritik laut, dass sich die Kommission unter dem „Deckmantel“ der Anpassung an den technischen Fortschritt Befugnisse anmaße, die eigentlich dem Gesetzgeber zustünden. Der EuGH legt den Begriff der Durchführung weit aus, indem er darunter sowohl ergänzende Rechtsetzung als auch Änderungen des Basisrechtsakts selbst subsumiert.<sup>14</sup>

Durchführungsmaßnahmen können sowohl in generell-abstrakter als auch in individueller Form<sup>15</sup> erlassen werden. Für die Wahl der konkreten Handlungsformen ergeben sich aus dem Vertrag für den Bereich der Durchführungsrechtsetzung - ebenso wie für Gesetzgebungsakte - keine Beschränkungen. So stehen auch hier gemäß Art 249 EGV die Rechtsinstrumente Verordnung, Richtlinie und Entscheidung zur Verfügung.<sup>16</sup>

## **B. Grundlegendes zur Delegation von Durchführungsbefugnissen**

### **1. Die Vertragliche Ermächtigung des Art 202 EGV**

Die geltenden Verträge sind hinsichtlich der Delegation von Befugnissen sehr allgemein gehalten und lassen viele Details offen. In diesem Sinne verweist Art 202 3. Spiegelstrich EGV nur auf die prinzipielle Möglichkeit der Delegation von Durchführungsbefugnissen an die Kommission, indem er festlegt, dass der Rat in den von ihm angenommenen Rechtsakten der Kommission die Befugnisse zur Durchführung der Vorschriften überträgt und bestimmte Modalitäten für die Ausübung dieser Befugnisse unter Anhörung des Europäischen Parlaments festlegt. Darüber hinaus wird bestimmt, dass sich der Rat in spezifischen Fällen das Recht vorbehalten kann, Durchführungsbefugnisse selbst

---

<sup>13</sup> Schon bislang wurde die Meinung vertreten, dass jedoch bedeutende Anpassungen im Weg des Gesetzgebungsverfahrens zu erfolgen haben, siehe Schäfer (2000) 8.

<sup>14</sup> Siehe dazu EuGH Rs 38/70, Tradax, Slg 1971, 145, Rn 10; Rs C-417/93, Parlament gegen Ra, Slg 1995, I-1185, Rz 29. Dazu auch Bogdandy/Bast/Arndt (2002) 93.

<sup>15</sup> Siehe EuGH Rs 16/88, Kommission gegen Rat, Slg 1989, 3457.

<sup>16</sup> Zur horizontalen Verteilung der Instrumente siehe dazu genauer das Kapitel III.

auszuüben. Parallel dazu normiert Art 202, 4. Spiegelstrich, dass die Kommission die Befugnisse ausübt, die ihr der Rat zur Durchführung der von ihm erlassenen Vorschriften überträgt. Wenngleich Art 202 3. Spiegelstrich EGV nur den Rat erwähnt, so wird seit der Aufwertung des Europäischen Parlaments durchgängig die Meinung vertreten, dass das Kontrollrecht hinsichtlich der Durchführung von Rechtsakten, die im Mitentscheidungsverfahren erlassen wurden, dem Rat und dem Europäischen Parlament in gleicher Weise zukommen sollte.<sup>17</sup> Das bestehende Manko führte zu heftiger Kritik seitens des Parlaments.

Der Rat hat von der Möglichkeit zur Befugnisübertragung an die Kommission seit den 60er Jahren zunächst vor allem im Agrarbereich Gebrauch gemacht und heute ist die Entscheidungsfindung im Wege des Komitologieverfahren in allen fast allen Politikbereichen wichtiger und unverzichtbarer Bestandteil.<sup>18</sup> Vor diesem Hintergrund ist die gängige Bezeichnung der Kommission als europäische Exekutivbehörde zu verstehen.

Das Ausschusswesen als Forum formeller und informeller Kooperation kann als Antwort auf praktische Bedürfnisse gesehen werden und hat sich über Jahrzehnte hinweg schrittweise zu seinem heutigen komplexem Interaktionsmodell zwischen Kommission, Ausschüssen und Rat entwickelt. Schon vor Erlass des Komitologiebeschlusses 1987 hatten sich auf der Grundlage von Art 211 EGV in der Praxis verschiedene Ausschussverfahren herausgebildet. Seinen Ursprung fand das Komitologieverfahren im Agrarbereich, wo in den 60er Jahren die ersten Verwaltungsausschüsse eingesetzt wurden. Grund dafür waren und sind bis heute die sich rasch ändernden Marktbedingungen im Agrarsektor, die schnelle Entscheidungen erfordern, weshalb sich das langwierige Gesetzgebungsverfahren für diesen Bereich als gänzlich ungeeignet herausstellte.

Die Frage der Zulässigkeit von Verwaltungsausschüssen war von Anfang an nicht unumstritten und wurde erst durch den Gerichtshof endgültig geklärt. Dieser räumte die Bedenken aus dem Weg, dass durch den Einsatz von Verwaltungsausschüssen das institutionelle Gleichgewicht gestört werde und stellte auch klar, dass die Kommission den Durchführungsakt selbst bei Unterbleiben der Stellungnahme durch den Ausschuss erlassen

---

<sup>17</sup> Zur Kritik an der derzeitigen Rolle des Europäischen Parlaments siehe etwa Türk (2000) 227.

<sup>18</sup> Zu den Ausschusstypen in den einzelnen Politikbereichen und dem Ausmaß ihrer Tätigkeit siehe III.



könne.<sup>19</sup> Daraufhin rief der Rat Ende der 60er Jahre zwei neue Ausschussverfahren ins Leben - den Allgemeinen und den Besonderen Regelungsausschuss - wodurch er seine eigene Position und auch den Einfluss des Ausschusses selbst im Verfahren stärkte. Die Kommission betrachtete diese Verfahren, vor allem das sog. Contrefilet-Verfahren von Beginn an als einen Einschnitt in ihre Rechte.<sup>20</sup>

Die Übertragung der Durchführungsbefugnisse vom Gesetzgeber an die Kommission hat immer in einem konkreten Rechtsakt zu erfolgen, der gleichzeitig auch den Ausschusstyp zu normieren hat. Die Rücknahme der Übertragung bedarf eines neuen Kommissionsvorschlages.<sup>21</sup> Durch diese einzelfallbezogene Zuweisung von Durchführungsbefugnissen bleibt dem europäischen Gesetzgeber ein weiter Ermessensspielraum hinsichtlich Ausmaß und Bedingungen der Übertragung. Eine automatische und generalklauselartige Zuweisung der Durchführungskompetenz an die Kommission auf der Grundlage der Verträge bzw der Verfassung, die von manchen befürwortet wird, hätte eine wesentliche Verschiebung des institutionellen Gleichgewichts zur Folge.

## **2. Die Bindung der Kommission an Ausschüsse**

Die Kommission übt ihre Durchführungsbefugnisse nicht autonom, sondern unter Mitwirkung von Komitologieausschüssen aus, die sich aus Experten der nationalen Behörden zusammensetzen. Ihr Fachwissen wird selbst von der Kommission als unerlässlich anerkannt und ihre Einbeziehung erleichtert den späteren Vollzug auf nationaler Ebene. Dies gilt allerdings mit der Beschränkung auf Beratungsausschüsse; eine normative Bindung an die Stellungnahme der Regelungs- und Verwaltungsausschüsse hingegen lehnt die Kommission dezidiert ab.<sup>22</sup> Die derzeitige Bindung der Kommission an Komitees kann auch als Ausgleich

---

<sup>19</sup> Siehe dazu insbesondere den Fall EuGH Rs 25/70, Fall Köster, Slg. 1970, 1161; aber auch Rs 26/70, Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel gegen Günther Henck, Slg. 1970, 1183 sowie Rs 30/70 Otto Scheer gegen Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, Slg. 1970, 1197. Die Befugnis der Kommission bei Fehlen der Stellungnahme des Ausschusses ihre Maßnahme durchzusetzen, wurde für den Bereich der Verwaltungsausschüsse auch später im Komitologiebeschluss 1987 explizit aufgenommen.

<sup>20</sup> Vgl. dazu die Äußerung des Kommissionspräsidenten im Jahre 1968 im Europäischen Parlament, Anhang zum ABl. 1968 C 106/173 sowie im Jahre 1980, ABl. 1980 C 140/4.

<sup>21</sup> Schmitt von Sydow (1997) Rz 73 und 74.

<sup>22</sup> So die Kommission etwa zuletzt in ihrem Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Änderung des Beschlusses 1999/468/EG zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse (Komitologiebeschluss), 11.12.2002, KOM(2002) 719, 4, 5. Demnach soll die Kommission jedenfalls, auch beim sog. neuen „Regelungsverfahren“ bei der Festlegung des Inhalts in der „Exekutivphase“ das letzte Wort haben und sich auch über ein allfälliges Veto des Rates oder des Europäischen Parlaments in der „Kontrollphase“ hinwegsetzen können.

dafür angesehen werden, dass die Mitgliedstaaten auf einen Teil ihrer Durchführungsbefugnisse zugunsten der Kommission verzichtet haben.<sup>23</sup> Daneben ermöglicht der Einsatz nationaler Beamte den Mitgliedstaaten auch eine gewisse Kontrolle über die Kommission bei der Ausübung der übertragenen Befugnisse, was im Sinne der Forderung nach einem ausgeglichenen System der checks und balances zu begrüßen ist.<sup>24</sup>

Diese pluralistische Form der Entscheidungsfindung, die auch als „regulative Politik“<sup>25</sup> oder „deliberativer Supranationalismus“<sup>26</sup> bezeichnet wird, bewirkt in positiver Weise, dass sich nationale Bürokratien mit den Positionen ihrer Nachbarstaaten auseinander zu setzen haben und dass Interessen und Besorgnisse in den Mitgliedstaaten nicht weggefiltert werden können.

### **3. Ausschusstypen nach dem Komitologiebeschluss 1999**

Die rechtliche Möglichkeit zur Regelung der „Modalitäten“ der Übertragung von Befugnissen findet sich in Art 202, 3. Spiegelstrich EGV, die erstmals förmlich durch den Komitologiebeschluss zunächst im Jahre 1987 und in weiterer Folge im Jahre 1999 umgesetzt wurde.<sup>27</sup> Durch den Komitologiebeschluss 1999 wurde die Zahl der Ausschussvarianten durch die Streichung des *Besonderen* Verwaltungsverfahrens und des besonderen Regelungsverfahrens (sog Contre-Filet Verfahren) verringert, sodass sich die vier Verfahrenstypen, nämlich Beratungs- Verwaltungs- und Regelungsverfahren sowie das Verfahren bei Schutzmaßnahmen<sup>28</sup> nur mehr in jeweils einer Form finden. Die nach einer gemeinsamen Erklärung des Rates und der Kommission vorgesehene technische Anpassung der die Ausschüsse betreffenden Bestimmungen der Basisrechtsakte an den neuen Komitologiebeschluss ist bereits abgeschlossen.<sup>29</sup> Der Komitologiebeschluss 1999 enthält auch erstmals – wenn auch unverbindliche – Kriterien für die Wahl der einzelnen Ausschusstypen.

---

<sup>23</sup> Siehe dazu CONV 17/02, 28.3.2002, Beschreibung der derzeitigen Regelung der Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten, 6.

<sup>24</sup> Türk (2000) 218.

<sup>25</sup> So etwa Majone (1996) oder Majone (1998).

<sup>26</sup> Joerges (2001) 19 ff.

<sup>27</sup> Siehe dazu Beschluss des Rates 1999/468/EG vom 28.06.1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse (Komitologiebeschluss 1999), ABl. 1999 Nr L 184/23, der den Komitologiebeschluss des Jahres 1987 ersetzt hat. Zu Letzterem siehe Modalitätenbeschluss 87/373/EWG, vom 13. Juli 1987, ABl. 1987 L 197/33.

<sup>28</sup> Das Verfahren bei Schutzmaßnahmen nach Art 6 des Komitologiebeschlusses soll in dieser Untersuchung ausgeklammert werden, da es nur in seltenen Fällen zur Anwendung kommt.

<sup>29</sup> Erklärung Nr. 2 zum Komitologiebeschluss 1999, der sich das Parlament im neuen *modus vivendi* angeschlossen hat.

Den Ausschüssen kommt in allen Verfahren nur beratende Funktion zu, der Erlass des Durchführungsaktes hingegen erfolgt entweder durch die Kommission oder den Rat. Die Ausschüsse spielen aber insofern eine gewichtige Rolle, als sie - mit Ausnahme des Beratungsverfahrens - mit ihrer Stellungnahme den Gang des Komitologieverfahrens beeinflussen können. Hierbei ist allerdings nach dem jeweils eingesetzten Ausschusstyp zu differenzieren sowie danach, ob die Stellungnahme des Ausschusses positiv oder negativ ausgefallen ist oder ob dieser im Extremfall gar keine Stellungnahme abgegeben hat.

Autonom dh unabhängig von der Art der Stellungnahme, kann die Kommission im Anwendungsbereich des Beratungsverfahrens agieren. Die Kommission ist in solchen Fällen lediglich dazu angehalten, die Stellungnahme des Ausschusses soweit wie möglich zu berücksichtigen und den Ausschuss darüber zu unterrichten, inwieweit sie seiner Forderung nachgekommen ist.<sup>30</sup> Hinsichtlich des Anwendungsbereiches des Beratungsverfahrens verweist Art 2 lit c des Komitologiebeschlusses 1999 lediglich lapidar darauf, dass es in denjenigen Fällen zur Anwendung kommen soll, in denen es als das „zweckmäßigste“ Verfahren angesehen wird; genauere Kriterien fehlen hingegen.

Den weitreichendsten Einfluss verzeichnen die Ausschüsse im Falle des Regelungsausschusses, den es nunmehr bloß in der Form des sog. Filet-Verfahrens gibt. Dieses soll nach Art 2 lit b des Komitologiebeschlusses 1999 1) für Maßnahmen von allgemeiner Tragweite, mit denen *wesentliche* Bestimmungen von Basisrechtsakten angewandt werden sollen, wie Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit oder der Sicherheit von Menschen, Tieren und Pflanzen sowie 2) für Maßnahmen zur Anpassung oder Aktualisierung bestimmter *nicht wesentlicher* Bestimmungen des Basisrechtsaktes zur Anwendung kommen.

Hier kann die Kommission ihre geplante Maßnahme nur bei einer positiven Stellungnahme des Ausschusses verabschieden.<sup>31</sup> Gibt der Ausschuss hingegen eine negative Stellungnahme oder gar keine Stellungnahme ab, so darf die Kommission ihre Maßnahme nicht sofort erlassen. Sie hat in solchen Fällen dem Rat unverzüglich einen Vorschlag zu unterbreiten und das Parlament zu verständigen. In weiterer Folge hat der Rat darüber zu entscheiden, ob er den Kommissionsvorschlag erlässt oder sich gegen ihn ausspricht. Trifft der Rat einen anderslautenden Beschluss, so ist dieser endgültig. Kommt im Rat jedoch

---

<sup>30</sup> Zum Beratungsverfahren siehe Art 3 des Komitologiebeschlusses 1999.

<sup>31</sup> Zum Ablauf des Regelungsverfahrens im Einzelnen siehe Art 5 des Komitologiebeschlusses 1999.

innerhalb der vorgegebenen Frist keine Entscheidung zustande, kann die Kommission ihre Durchführungs-maßnahme erlassen.

Beim Verwaltungsverfahren ist die Befugnis der Kommission gegenüber dem Regelungsverfahren insofern weitreichender, als sie ihre Maßnahme nicht nur bei einer positiven Stellungnahme des Ausschusses erlassen kann, sondern auch dann, wenn der Ausschuss gar keine Stellungnahme abgibt. Der Anwendungsbereich des Verwaltungsverfahrens umfasst laut Art 2 lit a) des Komitologiebeschlusses 1999 die Bereiche der gemeinsamen Agrarpolitik, der gemeinsamen Fischereipolitik oder die Durchführung von Programmen mit erheblichen Auswirkungen auf den Haushalt. Das Verwaltungsverfahren sieht im Gegensatz zum Regelungsverfahren vor, dass die Kommission idR ihre Maßnahmen sofort erlässt bzw maximal bis zu drei Monaten mit der Durchführung warten *kann*. Selbst im Falle einer negativen Stellungnahme des Ausschusses kann die Kommission ihre Maßnahme sofort setzen, sie muss jedoch unverzüglich den Rat darüber informieren. Dieser kann binnen drei Monaten einen anderslautenden Beschluss fassen, wodurch die Maßnahme der Kommission außer Kraft tritt.<sup>32</sup>

Beim Verwaltungs- und Regelungsverfahren kann es daher zu einem Kompetenzübergang von der Kommission zum Rat kommen. Dazu ist es allerdings erforderlich, dass der Rat mit qualifizierter Mehrheit den Beschluss ablehnt bzw sich einstimmig über den Kommissionsvorschlag hinwegsetzt. Dies ist bei politisch heiklen Entscheidungen nicht leicht zu erreichen, wie das aktuelle Beispiel der Zulassung des Bt-Mais zeigte.<sup>33</sup> Grund dafür ist, dass idR das Abstimmungsverhalten der Mitgliedstaaten im zuständigen Ausschuss und im Ministerrat weitgehend ident ist. Kann aber auch im Ministerrat die erforderliche Mehrheit für oder gegen den Vorschlag nicht erreicht werden, so fällt die Zuständigkeit zum Erlass der Maßnahme wieder an die Kommission. Das abgeschaffte Contrefilet-Verfahren bot dem Rat dagegen die Möglichkeit, die Entscheidung der Kommission mit einfacher Mehrheit zu blockieren, ohne jedoch selbst einen anderslautenden Beschluss fassen zu müssen. Dadurch war es möglich, dass das Komitologieverfahren letztendlich zu keinem Ergebnis führte.

---

<sup>32</sup> Siehe dazu Art 4 des Modalitätenbeschlusses 1999. Die abgeschaffte zweite Variante des Besonderen Verwaltungsausschusses sah demgegenüber vor, dass die Kommission erst nach einer bestimmten, jedoch drei Monate nicht übersteigenden Frist, die Maßnahme erlassen konnte.

<sup>33</sup> Siehe dazu genauer III.C.1.

Kennzeichnend für das heutige Ausschusswesen ist die Tatsache, dass die Komplexität der im Wege der Komitologie geregelten Materien ständig zunimmt. Für eine Vielzahl von Entscheidungen, wie etwa über Risiken im Nahrungsmittelbereich ist zwar Expertenwissen erforderlich, gleichzeitig muss jedoch auch über normative, politische und auch ethische Aspekte entschieden werden.<sup>34</sup> Die politische Brisanz trat erst kürzlich bei der umstrittenen Entscheidung über die Neuzulassung von gentechnisch verändertem Mais zu Tage, da damit gleichzeitig über die Aussetzung des de-facto Gen-Moratoriums entschieden wurde.

Aufgrund der enormen Bedeutung, die den Ausschüssen in der Praxis zukommt, verwundert es umso mehr, dass dieser Regulierungsbereich in der Literatur über Jahrzehnte hindurch vernachlässigt wurde und auch seitens der Europäischen Institutionen nicht dazu beigetragen wurde, etwas Licht in die „Unterwelt“<sup>35</sup> europäischer Entscheidungsfindung zu bringen. Die im Komitologiebeschluss 1999 normierte Offenlegungspflicht über die Anzahl und Aktivitäten der Ausschüsse stellt allerdings einen wesentlichen Schritt zur Verbesserung der Transparenz in diesem Politikgestaltungsbereich dar und begegnet der Kritik, dass wesentliche Entscheidungen unter Ausschluss der Öffentlichkeit getroffen werden.

#### **4. Die Stellung des Europäischen Parlaments im Komitologieverfahren**

Dem Europäischen Parlament wurden erstmals durch den Komitologiebeschluss 1999 offiziell Rechte eingeräumt. Gleichzeitig wurden in einer neuen interinstitutionellen Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission die genaueren Modalitäten für die Ausübung des parlamentarischen Informations- und Interventionsrechts festgelegt.<sup>36</sup> Diese zusätzliche Vereinbarung ersetzte alle bisherigen und war zum einen notwendig, um bestimmte Punkte zu klären, die der Rat nicht willens war, in den Beschluss

---

<sup>34</sup> So etwa Joerges (2000) 25. In diesem Sinne tritt Joerges auch der Ansicht entgegen, dass es sich bei den Entscheidungsgegenständen der Ausschüsse lediglich um „technokratische“ Fragen handle. Die Mehrdimensionalität der Entscheidungen lasse eine Delegation von Risikobewertungen an „non-majoritarian institutions“ nicht zu. Aus diesem Grund sei die Schaffung eines europäischen Zentralorganes mit verbindlicher Entscheidungsbefugnis hintanzuhalten, das darüber hinaus politisch nicht verantwortlich gemacht werden könne.

<sup>35</sup> Siehe dazu etwa Weiler (1998) in einem Interview in „Die Zeit“ vom 22.10.1998. Selbst das Europäische Parlament wurde idR bis zum Komitologiebeschluss 1999 nicht ausreichend über die Tätigkeit der Ausschüsse informiert; zur diesbezüglichen Kritik siehe etwa dazu den Bericht des institutionellen Ausschusses über den Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse, 30.3.1999, A4-0169/99, 37.

<sup>36</sup> Siehe dazu die Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission über die Modalitäten der Anwendung des Beschlusses 1999/468/EG des Rates zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse, 28.6.1999, ABI 2000 L 256/19.

aufzunehmen und zum anderen, um das neue Informations- und Kontrollsystem hinsichtlich der Durchführungsmaßnahmen zu präzisieren.<sup>37</sup> Vor dem Komitologiebeschluss 1999 konnte das Parlament nur versuchen, auf den Inhalt einer Durchführungsmaßnahme mittels mündlicher Anfragen, Resolutionen, vor allem aber budgetärer Maßnahmen Einfluss zu erlangen.<sup>38</sup>

Im Einzelnen brachten der Komitologiebeschluss 1999 und einschlägige Vereinbarungen über die Modalitäten der parlamentarischen Beteiligung die folgenden Neuerungen:

#### **a) Das Informationsrecht des Parlaments**

Nach Art 7 Abs 3 des Komitologiebeschlusses 1999 hat die Kommission das Parlament regelmäßig über die Arbeiten aller Ausschüsse zu unterrichten. Es sind ihm bzw dem zuständigen Ausschuss daher zur gleichen Zeit und unter den gleichen Bedingungen wie den Komitologie-Ausschüssen die Tagesordnungen der Sitzungen, die den Ausschüssen vorgelegten Entwürfe für Durchführungsmaßnahmen, die nach dem Mitentscheidungsverfahren erlassen worden sind, Abstimmungsergebnisse, Kurzniederschriften über Sitzungen sowie die Listen der Behörden und Stellen, denen die Personen angehören, welche die Mitgliedstaaten vertreten, vorzulegen.<sup>39</sup> Darüber hinaus ist das Parlament nicht nur in der Anfangsphase eines Durchführungsverfahrens, sondern auch laufend während des gesamten Verfahrens zu informieren.<sup>40</sup> Die Unterrichtung des Europäischen Parlaments soll in Hinkunft auf elektronischem Weg erfolgen, da die Übermittlung auf Papier laut Parlament bislang nicht systematisch erfolgte.<sup>41</sup>

---

<sup>37</sup> Siehe dazu den Bericht des Ausschusses für konstitutionelle Fragen A4-0021/2000 über die Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission über die Modalitäten der Anwendung des neuen Beschlusses des Rates vom 28. Juni 1999 - Komitologie, 13.1.2000, 9.

<sup>38</sup> Bignami (1999) 28.

<sup>39</sup> Siehe dazu auch Punkt 1 der Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission über die Modalitäten der Anwendung des Beschlusses 1999/468/EG des Rates.

<sup>40</sup> Siehe dazu Punkt 6 der Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission über die Modalitäten der Anwendung des Beschlusses 1999/468/EG des Rates und die diesbezügliche Kritik des Parlaments im Rahmen der Verhandlungen um den Komitologiebeschluss 1999; dazu siehe den Bericht des institutionellen Ausschusses über den Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse (Komitologiebeschluss), 30.3.1999, A4-0169/99, 108, worin kritisiert wurde, dass es nur selten ein „Follow-up“ gegeben hätte.

<sup>41</sup> Siehe dazu Punkt 4 der Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission über die Modalitäten der Anwendung des Beschlusses 1999/468/EG des Rates.

Die bibliographischen Angaben der übermittelten Dokumente sind nach Art 7 Abs 5 des Komitologiebeschlusses 1999 durch die Kommission in einem Verzeichnis öffentlich zugänglich zu machen, ebenso wie die nach Art 7 Abs 4 ab dem Jahre 2000 zu veröffentlichende Liste der Ausschüsse und deren Tätigkeitsberichte.<sup>42</sup> In Ergänzung zu Art 7 Abs 5 des Komitologiebeschlusses regelt eine bislang unveröffentlichte Erklärung der Kommission die heikle Frage des *öffentlichen Zugangs* zu Komitologiedokumenten. Demnach beabsichtigt die Kommission, der Öffentlichkeit die dem Parlament übermittelten Dokumente, mit Ausnahme der als vertraulich geltenden Dokumente, zur Verfügung zu stellen. Gleichzeitig wird aber bestimmt, dass dadurch das reibungslose Funktionieren der Ausschüsse nicht beeinträchtigt werden soll. In den aktuellen Verhandlungen um einen neuen Komitologiebeschluss machte sich das Europäische Parlament dafür stark, das Verzeichnis und die übermittelten Dokumente für die Öffentlichkeit übers Internet zugänglich zu machen.<sup>43</sup>

Die Vereinbarung über die Modalitäten dehnt gegenüber dem Komitologiebeschluss 1999 das parlamentarische Informationsrecht auf unverbindliche Weise auch auf Entwürfe für Durchführungsmaßnahmen aus, deren Basisrechtsakt zwar nicht im Wege des Mitentscheidungsverfahrens erlassen wurde, die aber auch für das Parlament von besonderer Bedeutung sind (zB Landwirtschaft). Die Übermittlung solcher Dokumente erfolgt jedoch nicht automatisch, sondern nur auf Antrag des zuständigen parlamentarischen Ausschusses.<sup>44</sup> Dasselbe Recht steht dem Parlament hinsichtlich der Protokolle der Komitologieausschüsse zu. Dies lässt sich auch aus der Rechtsprechung des Gerichts erster Instanz ableiten, wonach das Recht auf Zugang zu Dokumenten auch den Zugang zu den Protokollen der Komitologie-Ausschüsse erfasst.<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> Zur Liste der Ausschüsse siehe ABl 2000, Nr C 225/2, zu den Berichten der Kommission über die Tätigkeit der Ausschüsse in den Jahren 2000 - 2002 siehe ABl 2002 Nr C 37/2, ABl 2003 Nr C 223 E, 1 sowie ABl 2003 C 223 E, 16.

<sup>43</sup> Siehe dazu den Bericht über den Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Änderung des Beschlusses 1999/468/EG zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse (KOM(2002) 719, 29.4.2003, A5-0128/2003, 25, 30.

<sup>44</sup> Siehe dazu Punkt 2 der Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission über die Modalitäten der Anwendung des Beschlusses 1999/468/EG des Rates.

<sup>45</sup> So das Gericht erster Instanz in Rs T-188/97, Rothmans International BV gegen Kommission, Slg. 1999, II-2463, wonach eine Einschränkung des Zugangs zu Protokollen der Ausschüsse mit dem Zweck des Rechts auf Zugang zu den Dokumenten nicht vereinbar ist.

## **b) Das Interventionsrecht des Parlaments**

Neben dem Informationsrecht sieht Art 8 des Komitologiebeschlusses 1999 ein Interventionsrecht des Parlaments vor. Dieses Recht unterliegt jedoch der doppelten Beschränkung, wonach

- der Basisrechtsakt im Wege des Mitentscheidungsverfahrens erlassen worden sein muss und
- das Europäische Parlament sich bei der Prüfung der Durchführungsmaßnahme darauf zu beschränken hat, ob die Kommission mit Erlass des Entwurfes die im Basisrechtsakt vorgesehenen Durchführungsbefugnisse überschreitet

Die Kommission unterliegt nach dem Komitologiebeschluss im Falle eines Einwands seitens des Parlaments keinerlei Beschränkungen hinsichtlich der weiteren Vorgangsweise. Sie ist lediglich verpflichtet die Rüge des Europäischen Parlaments zu prüfen. Es steht ihr jedoch völlig frei, 1) einen neuen Entwurf für die Durchführungsmaßnahme – gegebenenfalls unter Berücksichtigung der Einwendungen des Parlaments - vorzulegen, 2) das Verfahren unverändert fortzusetzen und somit den beanstandeten Durchführungsakt ohne Änderung zu beschließen oder 3) einen Legislativvorschlag für das ordentliche Gesetzgebungsverfahren zu unterbreiten. Die Kommission hat das Parlament und den Ausschuss bloß über ihre Entscheidung unter Angabe der Gründe zu unterrichten.

Da Art 8 des Komitologiebeschlusses keinerlei Angaben über das Verfahren oder die Frist enthält, innerhalb der das Europäische Parlament sein Interventionsrecht auszuüben hat, werden diese Aspekte in der Vereinbarung über die Modalitäten präzisiert. Demnach hat das Parlament seine Erklärung in Form einer Entschließung des Plenums abzugeben, die binnen eines Monats ab Eingang des endgültigen Entwurfes für die Durchführungsmaßnahme zu ergehen hat.<sup>46</sup> In dringenden Fällen kann die Frist verkürzt und auf die Stellungnahme im Plenum verzichtet werden. In einem solchen Fall wird das Interventionsrecht vom zuständigen Ausschuss ausgeübt.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> Siehe dazu die Punkte 5 und 6 der Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission über die Modalitäten der Anwendung des Beschlusses 1999/468/EG des Rates.

<sup>47</sup> Siehe dazu die Punkt 7 der Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission über die Modalitäten der Anwendung des Beschlusses 1999/468/EG des Rates.



Für Verfahren im Rahmen eines Regelungsausschusses enthält Art 5 Abs 5 des Komitologiebeschlusses zusätzlich die Bestimmung, dass das Parlament den Rat darüber zu informieren hat, wenn es der Auffassung ist, die Kommission habe ihre Durchführungsbefugnisse überschritten. Auch der Rat ist an die Stellungnahme des Parlaments nicht gebunden.

Das Verhältnis von Art 8 und Art 5 Abs 5 des Komitologiebeschlusses ist dergestalt, dass letzterer als *lex specialis* anzusehen ist. Daher ist Art 8 als generelle Norm prinzipiell auch im Falle des Regelungsausschusses anzuwenden, außer der Ausschuss hat bereits negativ über den Kommissionsvorschlag abgestimmt bzw keine Stellungnahme abgegeben.<sup>48</sup> In einem solchen Fall hat sich das Parlament gemäß Art 5 Abs 5 des Beschlusses nur mehr an den Rat zu wenden.<sup>49</sup>

## **5. Die Forderungen des Europäischen Parlaments im Rahmen der Verhandlungen um den Komitologiebeschluss 1999**

Seit der Einführung des Mitentscheidungsverfahrens im Jahre 1993 drängte das Europäische Parlament unter Berufung auf die Verschiebung des institutionellen Gleichgewichts auf eine Aufwertung seiner Befugnisse im Komitologieverfahren und somit auf die formelle Gleichstellung mit dem Rat hinsichtlich der Kontrollbefugnisse.<sup>50</sup>

In den Verhandlungen um die Festlegung des Anwendungsbereichs der jeweiligen Verfahren im Komitologiebeschluss 1999 richtete sich der Hauptkritikpunkt des Europäischen Parlaments in der Folge gegen die von der Kommission ursprünglich beabsichtigte Definition des Anwendungsbereiches des Regelungsverfahrens. Diese hatte vorgeschlagen, dass „Maßnahmen von allgemeiner Tragweite, die auf die *Anwendung, Aktualisierung oder Anpassung wesentlicher Bestimmungen* von Basisrechtsakten abzielen“, nach dem Regelungsverfahren zu erlassen seien.<sup>51</sup> Diese Definition – so das Parlament – sei „sehr problematisch“, da in einem solchen Fall die Befugnisse des Regelungsausschusses deutlich über das

---

<sup>48</sup> Siehe dazu Art 5 Abs 4 iVm Art 5 Abs 5 des Komitologiebeschlusses.

<sup>49</sup> Siehe Griller et al. (2000) 361.

<sup>50</sup> Bericht des institutionellen Ausschusses vom 3.8.1998 über die Änderung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse – „Komitologie“, A4-0292/98, Punkt 1 b).

<sup>51</sup> So die vorgeschlagene Definition für Artikel 2 Unterabsatz 2 des Komitologiebeschlusses, siehe dazu Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse, KOM(1998) 380.

hinausgingen, was der Begriff "Durchführungsbefugnisse" enthalte.<sup>52</sup> Im Einklang mit dieser Forderung trat das Europäische Parlament für die gänzliche Streichung des Regelungsverfahrens ein.

Überdies hatte das Europäische Parlament darauf gedrängt, dass in den Erwägungen zum Komitologiebeschluss 1999 vorweg die Klarstellung getroffen werde, dass Durchführungsmaßnahmen keine Änderung der Basisvorschriften einschließlich der Anhänge bewirken dürften, dies auch nicht für den Fall, dass sich der Rat die Ausübung der Durchführungsbefugnisse vorbehalte.<sup>53</sup> Denn bestimmte Anpassungen an den technischen Fortschritt seien politisch so heikel, dass ein förmlicher Legislativvorschlag anzustrengen sei, auch wenn rein technisch die Erledigung im Komitologieverfahren genügen würde. Dies habe etwa die Richtlinie über der Freigabe gentechnisch modifizierter Organismen belegt, deren Änderung im Wege des Gesetzgebungsverfahrens bewerkstelligt wurde.<sup>54</sup>

Hinsichtlich des Verwaltungsverfahrens setzte es sich dafür ein, dass dieses für Maßnahmen von allgemeiner Tragweite, die auf die Anwendung von Basisrechtsakten abzielen, und Maßnahmen zur Umsetzung gemeinsamer Politiken, wie der Gemeinsamen Agrarpolitik, zur Anwendung kommen sollte.<sup>55</sup> Auch die Verwirklichung der Forderungen des Parlaments hinsichtlich der Ausgestaltung des „Beratungsverfahrens“ hätte einen weitreichenden Ausbau seiner Rechte bewirkt. So plädierte das Parlament dafür, dass in den Komitologiebeschluss 1999 unter dem Titel „Schutz des gesetzgeberischen Bereichs“<sup>56</sup> im Falle des Beratungs- und Verwaltungsverfahrens ihm selbst und dem Rat bei der Durchführung von im Wege des Mitentscheidungsverfahrens erlassener Rechtsakte binnen zweier Monate ein Anfechtungsrecht zukommen sollte. Dieser Schutzmechanismus sollte das Letztentscheidungsrecht des Rates ersetzen. In einem solchen Falle sollte die Kommission die Verpflichtung treffen, entweder eine neue Durchführungsmaßnahme zu erlassen oder das

---

<sup>52</sup> Stellungnahme des Ausschusses für Recht und Bürgerrechte im Bericht des institutionellen Ausschusses über den Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse, 30.3.1999, A4-0169/99, 92f.

<sup>53</sup> Änderungsantrag 7 des Europäischen Parlaments, siehe Bericht des institutionellen Ausschusses über den Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse, 30.3.1999, A4-0169/99, 8.

<sup>54</sup> Siehe dazu die Stellungnahme des Ausschusses für Forschung, technologische Entwicklung und Energie im Bericht des institutionellen Ausschusses über den Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse, 30.3.1999, A4-0169/99, 35.

<sup>55</sup> Siehe A4-0169/99, 8, Änderungsantrag 19.

<sup>56</sup> Siehe A4-0169/99, 8, Änderungsantrag 32.

ordentliche Gesetzgebungsverfahren einzuleiten.<sup>57</sup> Für die Durchführung von Rechtsakten, die nicht im Wege des Mitentscheidungsverfahrens erlassen worden sind, sollte der Rat über dieses Anfechtungsrecht verfügen und dem Parlament nur das Recht zukommen, die Überschreitung der Durchführungsbefugnisse der Kommission zu rügen.<sup>58</sup>

## **6. Bewertung des Komitologiebeschlusses 1999 hinsichtlich der parlamentarischen Befugnisse**

Im Ergebnis ließ sich der Rat jedoch durch die vom Parlament erhobene Kritik nicht davon abbringen, das Regelungsverfahren in den Anwendungsbereich des Komitologiebeschlusses 1999 aufzunehmen. Zwar wurde nur mehr bestimmt, dass „Maßnahmen von allgemeiner Tragweite, mit denen wesentliche Bestimmungen von Basisrechtsakten *angewandt* werden sollen“, in den Anwendungsbereich des Regelungsverfahrens fallen sollen<sup>59</sup>. Durch diese, gegenüber dem ursprünglichen Vorschlag einschränkende Formulierung, wird implizit zum Ausdruck gebracht, dass nur mehr die *Anwendung* dh Operationalisierung solcher wesentlicher Bestimmungen im Wege der Komitologie erfolgen darf, die *Aktualisierung oder Anpassung* wesentlicher Bestimmungen von Basisrechtsakten demgegenüber im Gesetzgebungsverfahren zu erfolgen hat.

Überdies wurde im Komitologiebeschluss als Abgrenzungskriterium für den Anwendungsbereich des Regelungsverfahrens festgelegt, dass die Anpassung oder Aktualisierung lediglich *nicht wesentlicher* Bestimmungen des Basisrechtsaktes im Wege des Regelungsverfahrens erfolgen dürfe, wodurch der vom Parlament erhobenen Kritik wiederum zum Teil Rechnung getragen wurde.

Auch konnte das Parlament insofern einen Erfolg verzeichnen, als ihm ein Interventionsrecht zugestanden wurde, wohingegen der ursprüngliche Kommissionsvorschlag nur ein Informationsrecht vorsah.<sup>60</sup> Allerdings steht es weiterhin alleine dem Rat zu, im Falle einer negativen bzw im Regelungsverfahren auch bei keiner Stellungnahme des Ausschusses, einen

---

<sup>57</sup> Siehe Bericht des institutionellen Ausschusses vom 30.3.1999 über den Vorschlag für einen Beschluß des Rates zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse, A4-0169/99, 16, Änderungsantrag 32.

<sup>58</sup> Bericht A4-0169/99, 17, Änderungsantrag 33.

<sup>59</sup> Siehe Art 2 lit b) des Komitologiebeschlusses 1999.

<sup>60</sup> KOM (1998) 380 endg.

anderslautenden Beschluss an die Stelle des Kommissionsvorschlages zu setzen. Dem Parlament kommt nach wie vor kein Letztentscheidungsrecht zu.

Wie das Parlament bei den Verhandlungen zum Komitologiebeschluss 1999 betonte, beabsichtigt es nicht, selbst Durchführungsbefugnisse im Sinne einer aktiven Teilnahme an der Beschlussfassung auszuüben. Es plädierte lediglich für ein System, das ihm die Ausübung einer angemessenen Kontrolle und gegebenenfalls die Aufhebung einer Durchführungsmaßnahme ermöglicht.<sup>61</sup> Dies gilt bis zum heutigen Zeitpunkt. Dieser Wunsch nach einer ex-post Kontrolle ist hinsichtlich der Zielsetzung der Komitologie, auf möglichst rasche Weise zu einer Einigung auf Durchführungsmaßnahmen zu gelangen, als durchaus zweckmäßig anzusehen.

Auch in den aktuellen Verhandlungen um die Reform des Komitologiebeschlusses 1999, die laut Kommission explizit nur vorübergehend bis zum In-Kraft-Treten des Verfassungsvertrages gelten soll, divergieren die Meinung über die konkrete Ausgestaltung der Verfahren bzw der jeweilige Anwendungsbereiche erheblich. Während die Kommission ihre Autonomie bei der Entscheidungsfindung durchsetzen möchte, drängt das Europäische Parlament auf eine Gleichstellung mit dem Rat und fordert gemeinsam mit diesem für den Bereich des zukünftigen Regelungsverfahrens ein Vetorecht. Für das Beratungsverfahren, oder wie es das Parlament definierte, für Maßnahmen, deren Gültigkeit auf den Einzelfall beschränkt ist oder die Verfahrens- bzw Verwaltungsregelungen betreffen, forderte es hingegen kein Kontrollrecht.

Überdies ist nach dem Kommissionsentwurf angedacht, schon jetzt - also vor in Kraft-Treten des zweigliedrigen Durchführungssystems der Verfassung - eine Änderung in der Definition der Anwendungskriterien vorzunehmen. So soll das Regelungsverfahren angewandt werden, „wenn es um Durchführungsmaßnahmen von allgemeiner Geltung geht, mit denen wesentliche Bestimmungen des Basisrechtsaktes *konkretisiert* oder *andere* Bestimmungen des Basisrechtsaktes *angepasst* werden sollen“ und das Beratungsverfahren, „wenn die Durchführungsmaßnahmen individuelle Geltung haben oder Verfahrensmodalitäten des

---

<sup>61</sup> Bericht des institutionellen Ausschusses vom 30.3.1999 über den Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse, A4-0169/99, 19.

Vollzugs von Basisrechtsakten betreffen“.<sup>62</sup> Es tritt also implizit durch diese Formulierung die Intention zu Tage - wie dies auch nach dem aktuellen Komitologiebeschluss der Fall ist - wesentliche Entscheidungen dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren vorzubehalten.

## **7. Argumente für eine stärkere Einbindung bzw Kontrolle des Europäischen Parlaments hinsichtlich der Befugnisdelegation**

Bislang ist die überwiegende Mehrheit der Autoren für eine Gleichstellung des Europäischen Parlaments mit dem Rat im Komitologieverfahren eingetreten. Als Argument für eine solche Aufwertung wurde ua das unterschiedliche Gewicht der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments ins Treffen geführt. Denn nationale Parlamente - so die Argumentation - könnten in Ausübung ihrer Gesetzgebungsfunktion frei darüber entscheiden, ob sie der Exekutive Befugnisse übertragen oder nicht. Auf europäischer Ebene hingegen käme diese Befugnis überall dort wo das Mitentscheidungsverfahren keine Anwendung findet, alleine dem Rat zu, der somit das Europäische Parlament seines Anhörungsrechtes berauben könnte, indem er Rechtssetzungsbefugnisse ohne Zustimmung des Parlaments delegiert.<sup>63</sup>

Hier soll der im Schrifttum überwiegenden Befürwortung der Einbindung des Europäischen Parlaments im Bereich der Durchführung im Wesentlichen beigeprägt werden. Denn nach der hier vertretenen Meinung wird ein Entscheidungsfindungsprozess im Sinne des Konzepts des institutionellen Gleichgewichts überwiegend dann als ausgeglichen angesehen, wenn mehrere Organe involviert werden, die jeweils unterschiedliche Interessen repräsentieren und überdies hinreichende Kontrollmöglichkeiten zur Überprüfung der Entscheidung zur Verfügung stehen. Überdies sieht Art 7 EGV - im Gegensatz zu einigen nationalen Verfassungen - keine Schranken vor, die gegen eine Einbindung des Europäischen Parlaments im Bereich der Durchführung sprechen.<sup>64</sup>

Als Argument für eine Einbindung des Europäischen Parlaments auf Durchführungsebene lassen sich ähnliche Überlegungen wie für die primäre Rechtsetzungsebene anführen.

---

<sup>62</sup> Siehe „Geänderter Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Änderung des Beschlusses 1999/468/EG zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse“, 22.4.2004, KOM/2004/0324, Art 2a.

<sup>63</sup> Haibach (2000) 65.

<sup>64</sup> Haibach (2000) 64.

So kann das Parlament als eine der treibenden Kräfte für eine vermehrte Berücksichtigung von Verbraucher- und Umweltinteressen auf Ebene der Gesetzgebung angesehen werden. Dafür verantwortlich war nicht zuletzt die verstärkte Vertretung und Aktivität der entsprechenden Interessen in den betreffenden parlamentarischen Ausschüssen.<sup>65</sup> Dies gilt sogar für diejenigen Bereiche, wo lediglich eine informelle Einbindung des Parlaments in den europäischen Entscheidungsprozess erfolgt, da selbst dies als Ursache für eine verstärkte Interaktion mit der breiten Öffentlichkeit und für die Verbesserung der Transparenz der europäischen Entscheidungen gilt.<sup>66</sup> Wie bedeutsam eine verstärkte Ausdifferenzierung des Entscheidungsprozesses, vor allem für bislang vernachlässigte Interessen wie dem Verbraucherschutz sein kann, wird durch die BSE Krise augenscheinlich dokumentiert. Insofern als die Ausdifferenzierung des Entscheidungsprozesses ein verstärktes Ausbalancieren der verschiedenen Interessen zur Folge hat, ist eine Miteinbeziehung des Parlaments auch auf Ebene der Durchführung zu befürworten, da auch hier in der Praxis oftmals wichtige Entscheidungen getroffen werden, die verschiedensten Interessen gerecht werden müssen.

Eine Einbindung des Europäischen Parlaments ist schon nach dem geltenden Komitologiebeschluss gewährleistet. Dennoch wird von den überwiegenden Stimmen im Schrifttum und vom Parlament selbst bemängelt, dass es kein inhaltliches Mitspracherecht sowie kein Letztentscheidungsrecht habe, sondern lediglich die „Überschreitung der Durchführungsbefugnisse“ rügen könne.

Der Terminus „Überschreitung der Durchführungsbefugnisse“ lässt sich nur vor dem Hintergrund des geltenden Komitologiebeschlusses und dessen Werdegang, insbesondere der Passage über den Anwendungsbereich des Regelungsverfahrens definieren. Die Verhandlungen um den Komitologiebeschluss 1999, wo erstmals Kriterien für den Anwendungsbereich der jeweiligen Verfahren diskutiert wurden, veranschaulichen die Komplexität der Frage, was im Wege des regulären Gesetzgebungsverfahrens zu regeln ist und welche Angelegenheiten auf die Kommission übertragen werden können.

Ursprünglich hatte die Kommission zur Definition des Anwendungsbereichs des Regelungsverfahrens „Maßnahmen von allgemeiner Tragweite, die auf die Anwendung, Aktualisierung oder Anpassung wesentlicher Bestimmungen von Basisrechtsakten abzielen“

---

<sup>65</sup> So auch Roederer-Rynning (2003) 126, 131.

<sup>66</sup> Siehe dazu auch Roederer-Rynning (2003) 129.

vorgeschlagen. Diese Definition blieb nicht ohne Kritik. Die Kommission versuchte daher in weiterer Folge dieser Kritik durch eine Revision der Definition Rechnung zu tragen. In den Komitologiebeschluss 1999 fand daher die abgeschwächte Version „Maßnahmen von allgemeiner Tragweite, mit denen wesentliche Bestimmungen von Basisrechtsakten *angewandt* werden sollen“ Eingang. Nach der Intention des Komitologiebeschlusses soll demnach nur mehr die Anwendung und Operationalisierung wesentlicher Bestimmungen im Wege der Komitologie erfolgen.<sup>67</sup>

An dieser Stelle muss die Kritik an der bisherigen Überwachungspraxis des Europäischen Parlaments ansetzen. Wie die von der Kommission veröffentlichten Statistiken zum Aus-schusswesen zeigen, hat das Parlament in den letzten Jahren erst einmal von seinem Rügerecht Gebrauch gemacht.<sup>68</sup> Daraus lässt sich nur die Schlussfolgerung ziehen, dass das Parlament die derzeitige Übertragungspraxis befürwortet oder, dass es die ihm nach dem Komitologiebeschluss eingeräumten Befugnisse im Falle der Überschreitung der Durchführungsbefugnisse in nur unzureichender Weise wahrnimmt.

Das Europäische Parlament ist schon auf der primären Rechtsetzungsebene als europäischer Mitgesetzgeber dafür verantwortlich, dass die wesentlichen Grundsatzentscheidungen einer Regelungsmaterie in hinreichend konkretisierter Weise im Basisrechtsakt festgelegt werden. Es hat daher schon auf dieser Stufe im Mitentscheidungsverfahren zu verhindern, dass der Erlass wesentlicher Bestimmungen auf die Durchführungsebene delegiert wird.<sup>69</sup> Diesbezüglich wurde kritisiert, dass das Europäische Parlament dieser Gestaltungsmöglichkeit in nur unzureichender Weise nachgekommen ist.<sup>70</sup>

Überdies ermöglicht das Rügerecht nach dem Komitologiebeschluss dem Parlament auf Ebene der Durchführung den Einwand zu erheben, dass wesentliche Bestimmungen, die eigentlich dem regulärem Gesetzgebungsverfahren vorbehalten sind, unzulässigerweise im

---

<sup>67</sup> Zu den entsprechenden Dokumenten siehe genauer schon II.B.5.

<sup>68</sup> Siehe dazu III.B.

<sup>69</sup> So kann das Parlament den Vorschlag der Kommission verwerfen, dass Änderungen des Anhangs einer Richtlinie dem Komitologieverfahren unterliegen sollen. So geschehen zB im Falle der Richtlinie 90/219; Dazu ABl C 1997, 115, 68 und 1998 62, 6; Siehe dazu auch Töller (2002) 518.

<sup>70</sup> So wurde etwa für den Bereich der Umweltpolitik gerügt, dass das Europäische Parlament seine rechtlichen Möglichkeiten im Hinblick auf den Delegationsumfang bislang praktisch nicht genutzt habe, siehe Töller (2002) 518.

Wege der Komitologie erlassen wurden. Zwar sind nach der aktuellen Rechtslage die Einwendungen des Parlaments von der Kommission nicht zwingend zu berücksichtigen, doch könnte diesfalls das Parlament beim EuGH eine Klage anstrengen und geltend machen, dass etwa der Durchführungsakt im Basisrechtsakt keine Deckung findet, dass die im Gesetzgebungsakt normierten wesentlichen Kriterien bei der Anwendung bzw Konkretisierung im Komitologieverfahren außer Acht gelassen wurden oder etwa, dass der Durchführungsakt unzulässigerweise weitere wesentliche Kriterien für einen bestimmten Regelungsbereich normiert. In all diesen Fällen und darüber hinaus, wenn der EuGH selbst zu dem Ergebnis kommt, dass der Basisrechtsakt die grundlegenden Regelungsinhalte einer bestimmten Sachmaterie im Widerspruch zum Komitologiebeschluss nicht enthalte, müsste dieser den Basisrechtsakt aufheben.

Aus alldem wird ersichtlich, dass dem Europäischen Parlament schon nach der gegenwärtigen Rechtslage erhebliche Kontrollbefugnisse zukommen. Demgegenüber hat das Parlament - wie Statistiken zeigen - von seinem Rügerecht in der Praxis nicht Gebrauch gemacht und es vorgezogen, auf den Ausbau seiner Rechte, insbesondere der Einräumung eines Letztentscheidungsrechts im Komitologieverfahren zu pochen. Nach der Rechtslage des Komitologiebeschlusses 1999 kann daher nur die Feststellung getroffen werden, dass es dem Parlament als Ko-Gesetzgeber in nicht unerheblichem Ausmaß selbst zuzuschreiben ist, dass wesentliche Entscheidungen auf die Durchführungsebene verlagert wurden und die Festlegung der wesentlichen Elemente eines Regelungsbereiches im primären Rechtsakt unterblieb.

### **III. Fakten und Zahlen zum Ausschusswesen**

#### **A. Allgemeines zur Veröffentlichungspflicht**

Die Verhandlungen und Abstimmungen in den Ausschüssen fanden und finden noch immer hinter verschlossenen Türen statt und sind für die Öffentlichkeit nicht zugänglich.<sup>71</sup> Daneben gab es bis vor kurzem auch seitens der Kommission keine Veröffentlichungen hinsichtlich der Anzahl der Ausschüsse und des Abstimmungsverhaltens in den Ausschüssen. Selbst dem Europäischen Parlament wurden bis zu diesem Zeitpunkt keine bzw unzulängliche

---

<sup>71</sup> Siehe etwa Bradley Kieran (1992), *Comitology and the Law: Through a Glass, Darkly*, CMLR 1992.



Unterlagen über die Tätigkeit der Ausschüsse zur Verfügung gestellt.<sup>72</sup> Angaben zu den von den Ausschüssen erlassenen Rechtsakten mussten bislang mühselig aus dem jährlichen Dokumentenverzeichnis des EG-Amtsblattes oder der CELEX Datenbank herausgefiltert werden. Aber auch in der Literatur wurde das Ausschusswesen stiefmütterlich behandelt.<sup>73</sup> Dies verwundert umso mehr, als der Umfang der Normerlassung im Wege der Komitologie in den letzten Jahren stetig zugenommen hat.<sup>74</sup>

Seit dem Komitologiebeschluss 1999 hat sich diese Situation insofern verbessert, als die Kommission nunmehr nach Art 7 Abs 4 des Komitologiebeschlusses verpflichtet ist, eine Liste der Ausschüsse zu veröffentlichen, sowie vom Jahr 2000 an einen Jahresbericht über deren Tätigkeit. Diese Veröffentlichungen sind bislang für die Jahre 2000 bis 2004 erfolgt.<sup>75</sup> Zuvor war nur ein erster unveröffentlichter Bericht über die Arbeitsweise der Ausschüsse im Jahre 1995 in Form eines „Vermerks“ erstellt worden (sog Wynn-Bericht)<sup>76</sup>.

## B. Berichte der Kommission über die Tätigkeit der Ausschüsse

Im Folgenden soll ein Überblick über die Anzahl der in den einzelnen Politikbereichen eingesetzten Ausschüsse und das Ausmaß ihrer rechtsetzenden Tätigkeit geben werden:

Anzahl der Ausschüsse in den Jahren 2000-2004 geordnet nach Politikbereichen:

Politikbereich	Anzahl Ausschüsse 2000	Anzahl Ausschüsse 2001	Anzahl Ausschüsse 2002	Anzahl Ausschüsse 2003	Anzahl Ausschüsse 2004
Unternehmen (ENTR)	32	31	31	33	30
Beschäftigung und Sozialpolitik (EMPL)	8	7	8	8	6

<sup>72</sup> Vgl dazu die „Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Antwort der Kommission auf das Ersuchen des Parlaments um Informationen über die Tätigkeit der Durchführungsausschüsse im Jahre 1994“, 26.10.1995, ABl 1995 Nr C 308, 133, Punkt 2ff.

<sup>73</sup> Vgl dazu Ipsen (1993) 428: „Es ist auffällig, daß die Exekutiv-Rechtsetzung der EG weder im Hinblick auf ihre Entstehungsgeschichte noch in ihrer Motivierung, ihrer Ratio gerade für den Integrationsprozess und sein Normierungsverfahren, bislang vertieft erörtert worden ist. Ihre Darstellungen begnügen sich mit der Hinnahme ihrer Existenz und erschöpfen sich in der positivistischen Interpretation ihrer Rechtsgrundlagen.“ Zu dieser Kritik siehe auch Bogdandy/Bast/Arndt (2002).

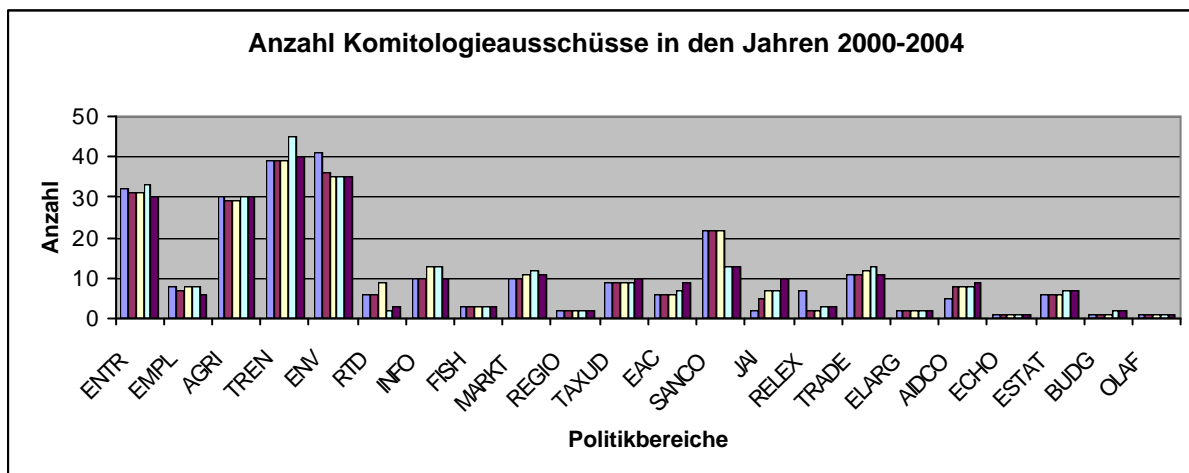
<sup>74</sup> Vgl dazu auch den De Giovanni Bericht des Ausschusses für institutionelle Fragen, PE 206.619 aus dem Jahre 1993.

<sup>75</sup> Siehe dazu die Bericht der Kommission über die Tätigkeit der Ausschüsse in den Jahren 2000 (KOM (2001) 783, 2001 (KOM (2002) 733), 2002 (KOM (2003) 530), 2003 (KOM (2004) 860) sowie für 2004 (KOM (2005) 554). Zu älteren Zahlen siehe etwa Falke (2000), 43f oder etwa Hummer (1999) Rz 101.

<sup>76</sup> Siehe Europäische Kommission, Fonctionnement des Comités en 1995, SEK(96) 1498.

Landwirtschaft (AGRI)	30	29	29	30	30
Transeuropäische Netze, Verkehr, Energie (TREN)	39	39	39	45	40
Umwelt (ENV)	41	36	35	35	35
Forschung (RTD)	6	6	9	2	3
Informationsgesellschaft (INFO)3	10	10	13	13	10
Fischerei (FISH)	3	3	3	3	3
Binnenmarkt (MARKT)	10	10	11	12	11
Regionalpolitik (REGIO)	2	2	2	2	2
Steuern und Zollunion (TAXUD)	9	9	9	9	10
Bildung und Kultur (EAC)	6	6	6	7	9
Gesundheit und Verbraucherschutz (SANCO)	22	22	22	13	13
Justiz und Inneres (JAI)	2	5	7	7	10
Außenbeziehungen (RELEX)	7	2	2	3	3
Handel (TRADE)	11	11	12	13	11
Erweiterung (ELARG)	2	2	2	2	2
EuropeAid (AIDCO)	5	8	8	8	9
Humanitäre Hilfe (ECHO)	1	1	1	1	1
Statistik (ESTAT)	6	6	6	7	7
Haushalt (BUDG)	1	1	1	2	2
Betrugsbekämpfung (OLAF)	1	1	1	1	1
<b>Summe</b>	<b>254</b>	<b>247</b>	<b>257</b>	<b>256</b>	<b>248</b>

Graphisch lässt sich die Zahl der Ausschüsse in den einzelnen Politikbereichen folgendermaßen veranschaulichen:



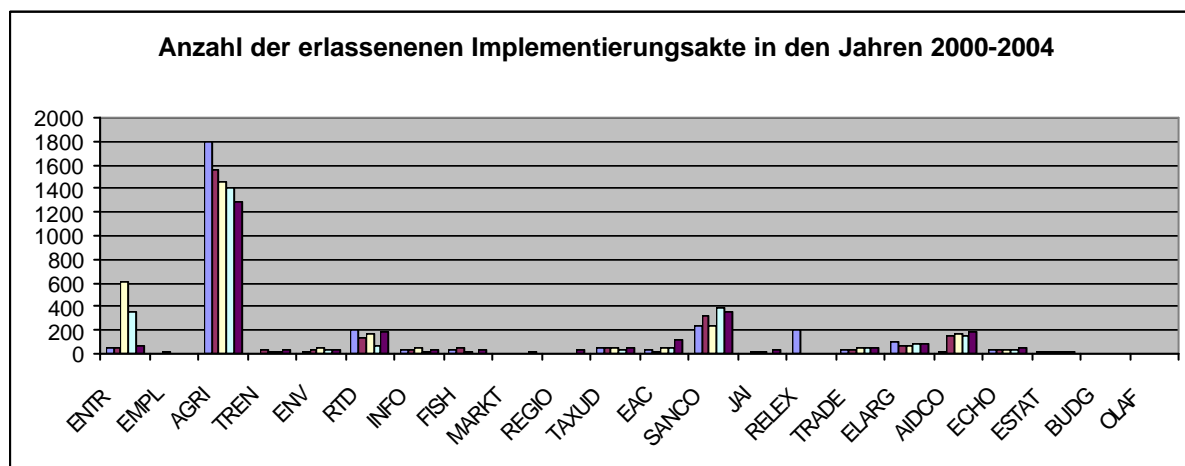
Geordnet nach der Anzahl der von den Ausschüssen in den Jahren 2000-2004 erlassenen Implementierungsakte ergibt sich folgendes Bild:

Politikbereich	Anzahl Rechtsakte 2000	Anzahl Rechtsakte 2001	Anzahl Rechtsakte 2002	Anzahl Rechtsakte 2003	Anzahl Rechtsakte 2004
Unternehmen (ENTR)	47	50	601	352	59
Beschäftigung und Sozialpolitik (EMPL)	1	25	5	0	0
Landwirtschaft (AGRI)	1786	1550	1455	1413	1279
Transeuropäische Netze, Verkehr, Energie (TREN)	14 <sup>77</sup>	39	19	24	36
Umwelt (ENV)	16	41	48	31	40
Forschung (RTD)	203	144	175	60	185
Informationsgesellschaft (INFO) <sup>3</sup>	31	35	50	21	34
Fischerei (FISH)	27	47	17	9	26
Binnenmarkt (MARKT)	3	6	3	8	12
Regionalpolitik (REGIO)	0	3	2	7	26
Steuern und Zollunion (TAXUD)	50	57	54	34	47
Bildung und Kultur (EAC)	34	16	54	47	115
Gesundheit und Verbraucherschutz	231	329	244	392	352

<sup>77</sup> Diese Zahl ergibt sich aus der Umstrukturierung der Tätigkeitsbereiche im Bericht für das Jahre 2001 (8 für Transeuropäische Netze, 0 für Energie und 6 für Verkehr).

(SANCO)					
Justiz und Inneres (JAI)	2	18	10	7	31
Außenbeziehungen (RELEX)	206	2	1	4	2
Handel (TRADE)	29	37	51	55	44
Erweiterung (ELARG)	100	67	66	90	89
EuropeAid (AIDCO)	20	152	167	153	182
Humanitäre Hilfe (ECHO)	28	39	36	42	52
Statistik (ESTAT)	12	17	19	18	12
Haushalt (BUDG)	0	0	0	1	2
Betrugsbekämpfung (OLAF)	0	0	0	0	0
<b>Summe</b>	<b>2838</b>	<b>2674</b>	<b>3077</b>	<b>2768</b>	<b>2777</b>

Graphisch lässt sich leicht erkennen, dass hinsichtlich des Ausmaßes der rechtsetzenden Tätigkeit der Ausschüsse die Bereiche Landwirtschaft, Unternehmen, Gesundheit und Verbraucherschutz in den letzten Jahren eindeutig vorne lagen.

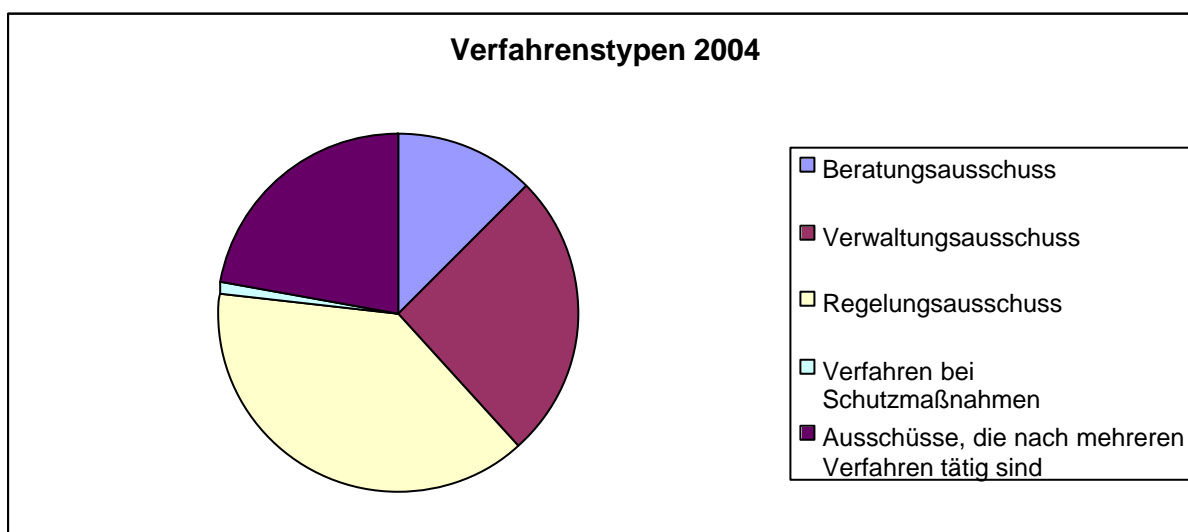


Was die horizontale Verteilung zwischen den einzelnen Verfahrenstypen anbelangt, arbeitete im Jahr 2004 eine relative Mehrheit der Ausschüsse (95 von 248) ausschließlich nach dem Regelungsverfahren, 64 Ausschüsse hingegen ausschließlich nach dem Verwaltungsverfahren. Mit 31 Ausschüssen bildete das Beratungsverfahren das Schlusslicht. Das Regelausschussverfahren ist vor allem, aber nicht ausschließlich den Bereichen

Unternehmen, Verkehr, Umwelt, Binnenmarkt sowie Gesundheit- und Verbraucherschutz zuzuordnen.

Verfahrenstypen	2000	2001	2002	2003	2004
Beratungsausschuss	26	31	32	31	31
Verwaltungsausschuss	55	76	78	74	64
Regelungsausschuss	109	106	97	100	95
Verfahren bei Schutzmaßnahmen	6	5	4	2	3
Ausschüsse, die nach mehreren Verfahren tätig sind	48	29	46	49	55

Graphisch lässt sich die Verteilung nach den Verfahrenstypen wie folgt darstellen:



Hinsichtlich der Wahl der Handlungsform ergeben sich für den Bereich der Durchführungsrechtsetzung aus dem Vertrag keine Beschränkungen. Die in Art 249 EGV aufgezählten Rechtsinstrumente Verordnung, Richtlinie und Entscheidung stehen sowohl für Gesetzgebungs- als auch für Durchführungsakte zur Verfügung.

Eine Analyse der Strukturen der Handlungsformen zeigt jedoch, dass in der Praxis insgesamt ein absolutes Übergewicht zugunsten der Verordnung besteht, wobei mehr als zwei

Drittel aller Verordnungen im Wege der Komitologie erlassen werden.<sup>78</sup> Im Bereich des regulären Gesetzgebungsverfahrens halten sich Verordnungen und Richtlinien hingegen in etwa die Waage, wenngleich sich ein geringfügiger Überhang zugunsten der Verordnung ergibt. So wird nach einer Studie zu den Handlungsformen für den Bereich der Durchführungsakte das Verhältnis 69:31 für Verordnungen und Richtlinien gegenüber dem Bereich der vertragsunmittelbaren Gesetzgebung mit 55:45 angegeben.<sup>79</sup>

Interessant ist in diesem Zusammenhang auch, dass das häufig kritisierte Letztentscheidungsrecht des Rates ebenso wie die dem Parlament mit dem Komitologiebeschluss 1999 eingeräumte Rügebefugnis in der Praxis nur äußerst selten zum Tragen kommen, wenngleich im Jahre 2004 mit 17 Fällen die höchste Zahl der Fälle zu verzeichnen war, in denen es zu einer Befassung des Rates gekommen ist.

Rückverweisung den Rat/ Rüge durch das EP	2000	2001	2002	2003	2004
Rückverweisung an den Rat (Anzahl der Fälle) <sup>80</sup>	6	10	7	0	17
EP - Rüge	1 (inhaltlich)	0	0	0	0

Im Jahre 2001 erfolgte eine Rückverweisung an den Rat in 6 Fällen, wobei vier im Gesundheitsbereich, einer in der Landwirtschaft und einer im Umweltbereich angesiedelt waren. Im Jahre 2001 waren solche Fälle mit insgesamt 10 Fällen - zwei Fälle im Bereich der Unternehmenspolitik, zwei in der Landwirtschaft, einen Fall betreffend die Verkehrspolitik und fünf die Gesundheits- und Verbraucherpolitik - geringfügig höher. Im Jahre 2002 waren 7

<sup>78</sup> Bogdandy/Bast/Arndt (2002), 78f.

<sup>79</sup> Diese Untersuchung basiert auf einer Auswertung des gesamten „Fundstellennachweises des geltenden Gemeinschaftsrechts“ im Jahre 1997. In den laufenden Jahren wurden die im Rahmen der Studie gewonnenen Daten jedoch stichprobenartig überprüft und es wurden keine relevanten Strukturänderungen festgestellt. Siehe Bogdandy/Bast/Arndt (2002), 86, 93f.

<sup>80</sup> Diese Zahlen dürften dem Trend der letzten Jahrzehnte entsprechen. So sollen etwa im Zeitraum 1962 bis 1999 die Verwaltungsausschüsse in 0,04 % der Fälle eine negative Stellungnahme zum Kommissionsvorschlag abgegeben haben und die Verwaltungsausschüsse in 0,4 % der Fälle, siehe dazu Hummer (1999) Rz 101 oder auch Falke (2000) 86, 90 für den Bereich der Landwirtschaft.

solcher Fälle zu verbuchen, wovon zwei die Verkehrspolitik, zwei die Landwirtschaft, einer den Umweltbereich, einer den Gesundheits- und Verbraucherschutz und einer die Handelspolitik betrafen. Während es im Jahre 2003 in keinem einzigen Fall zu einer Befassung des Rates kam, war im Jahre 2004 mit 17 Fällen ein Höhepunkt zu verzeichnen, wobei zwölf Fälle den Umweltbereich, vier Fälle den Bereich Gesundheit- und Verbraucherschutz sowie einer Steuer- und Zollangelegenheiten betrafen. Wenngleich relativ gesehen davon lediglich ca. 0,5 % der von der Kommission genehmigten Durchführungsmaßnahmen betroffen sind, zeigt dieser Anstieg doch, dass seit der Erweiterung der Union im Jahre 2004 die erforderliche qualifizierte Mehrheit für eine befürwortende Stellungnahme im Ausschuss schwerer zu erreichen ist.<sup>81</sup>

Zur Veranschaulichung des Inhalts solcher strittiger Fragen seien die Fälle aus dem Jahr 2000 erwähnt, mit denen sich der Rat zu befassen hatte. Diese betrafen den Entwurf einer Verordnung über die Registrierung von „Feta“ als Ursprungsbezeichnung, den Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Verordnung 2092/91 über den ökologischen Landbau sowie die entsprechende Kennzeichnung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und Lebensmittel, die Verschiebung des Geltungsdatums der Richtlinien 94/55/EG und 96/49/EG für bestimmte Arten ortsbeweglicher Druckgeräte und die Sicherheitsaspekte beim Gefahrguttransport, den Entwurf für eine Entscheidung der Kommission zur Festlegung von Kriterien und Verfahren für die Annahme von Abfällen auf Abfalldeponien, eine Entscheidung betreffend pflanzliche Arzneimittel sowie den Entwurf einer Verordnung der Kommission zur Durchführung der Verordnung über ein Schema allgemeiner Zollpräferenzen. In zwei Fällen, nämlich betreffend Abfalldeponien und das allgemeine Zollpräferenzsystem, wurde die Maßnahme vom Rat erlassen.<sup>82</sup>

Auch vor dem Jahre 2000 stellten solche Fälle die Ausnahme dar.<sup>83</sup> So wird der Prozentsatz der negativen Stellungnahmen und damit der Rückverweisung an den Rat für den

---

<sup>81</sup> Siehe dazu KOM (2005) 554, 6.

<sup>82</sup> Siehe dazu Entscheidung 2003/33/EG des Rates zur Festlegung von Kriterien und Verfahren für die Annahme von Abfällen auf Abfalldeponien, ABl. L 11 vom 16.1.2003, S. 27 sowie Verordnung (EG) Nr. 815/2003 des Rates vom 8. Mai 2003 zur Durchführung des Artikels 12 der Verordnung (EG) Nr. 2501/2001 über ein Schema allgemeiner Zollpräferenzen für den Zeitraum vom 1. Januar 2002 bis 31. Dezember 2004, ABl. L 116 vom 13.5.2003.

<sup>83</sup> So berichtet etwa der Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherschutz von 2 Fällen, die die Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 94/54/EG über Angaben, die zusätzlich zu den in der Richtlinie 79/112/EWG des Rates aufgeführten Angaben auf dem Etikett bestimmter Lebensmittel vorgeschrieben sind sowie die Verordnung über Angaben, die zusätzlich zu den in der Richtlinie 79/112/EWG aufgeführten Angaben bei der Etikettierung bestimmter aus genetisch veränderten Organismen

Zeitraum 1962 bis 1999 mit 0,04 % für das Verwaltungsverfahren und mit 0,4 % für das Regelungsverfahren angegeben.<sup>84</sup>

### **C. Praxis-Exkurs: Kontroverse Maßnahmen, die im Wege des Regelungsverfahrens erlassen wurden**

Der folgende Exkurs soll die Tragweite von Durchführungsmaßnahmen verdeutlichen, die nach dem derzeitigen Komitologieverfahren, insbesondere nach dem Regelungsverfahren erlassen werden. Zweifelsohne betrifft eine Vielzahl der im Wege der Komitologie geregelten Maßnahmen Routineangelegenheiten, vor allem im Bereich der Landwirtschaft. Dennoch werden in regelmäßigen Abständen Entscheidungen von enormer politischer und ökonomischer Tragweite erlassen.<sup>85</sup> Dies zeigte erst wieder die jüngste Auseinandersetzung um die Neuzulassung gentechnisch veränderter Organismen und damit um die Aufhebung des seit dem Jahre 1999 geltenden de-facto Gen-Moratoriums. Aber auch weitere Maßnahmen, wie etwa die Lockerung des Importverbotes im Rahmen der BSE Krise erhitzen die Gemüter.

#### **1. Die Zulassung gentechnisch veränderter Organismen**

Ein kurzer Abriss des rechtlichen Rahmens, insbesondere der Genehmigungsverfahren für das Inverkehrbringen gentechnisch veränderter Organismen, die sich in ihrem Ablauf weitgehend ähneln, soll erklären, warum in bestimmten Fällen letztendlich die definitive Entscheidung für oder gegen die Zulassung im Wege des Regelungsverfahrens erfolgt. Die derzeit maßgeblichen Richtlinien sind die Verordnung 258/97 über neuartige Lebensmittel und neuartige Lebensmittelzutaten (Novel-Food Verordnung), die mit 7.11.2003 In-Kraft getretene Verordnung 1829/2003 über *genetisch* veränderte Lebensmittel und Futtermittel, welche die Zulassung von gentechnisch veränderten Organismen der Novel-Food Verordnung ersetzt, sowie die Richtlinie 2001/18/EG über die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt.<sup>86</sup> Letztere ist seit 17.10.2002 in Kraft. Daneben sind

---

hergestellter Lebensmittel vorgeschrieben sind, betrafen. Siehe dazu den Bericht des institutionellen Ausschusses über den Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse (Komitologiebeschluss), 30.3.1999, A4-0169/99, 107.

<sup>84</sup> Siehe Hummer (1999) Rz 101 oder auch Falke (2000) 86, 90 für den Bereich der Landwirtschaft.

<sup>85</sup> Siehe etwa Joerges (2001) 19.

<sup>86</sup> Siehe dazu die Verordnung (EG) Nr. 258/97 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Januar 1997 über neuartige Lebensmittel und neuartige Lebensmittelzutaten, die Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 des



die Bestimmungen der mit 19.04.2004 in Kraft getretenen Kennzeichnungs-Verordnung 1830/2003 zu berücksichtigen.<sup>87</sup>

#### **a) Das Zulassungsverfahren für gentechnisch veränderte Organismen**

Hinsichtlich des Genehmigungsverfahrens gentechnisch veränderter Organismen ist nach den verschiedenen Verfahrensstadien zu differenzieren. In der ersten „nationalen“ Phase der Zulassung hat der Antragsteller bei der Behörde des Mitgliedstaates, in dem das Erzeugnis zum ersten Mal in den Verkehr gebracht werden soll, den Antrag einzubringen. In der Folge übermittelt die Behörde an den Antragsteller und die Kommission einen ersten Bewertungsbericht. Anschließend findet der Übergang zur „Gemeinschafts-Phase“, statt, in der die Kommission den Bericht an die nationalen Behörden der anderen Mitgliedstaaten weiterleitet und diese begründete Einwände gegen den Antrag erheben können. Kommt es bei Erhebung von Einwänden in der darauffolgenden Schlichtungsphase zwischen der Kommission und der den Einspruch erhebenden nationalen Behörde zu keiner Einigung, wird die Angelegenheit an die jeweils zuständigen Ausschüsse verwiesen, die im Regelungsverfahren über die Angelegenheit zu entscheiden haben. Gleichzeitig ist vorgesehen, dass die Kommission ein Gutachten des zuständigen wissenschaftlichen Ausschusses anzustrengen hat.<sup>88</sup>

#### **b) Die Aufhebung des Gen-Moratoriums im Wege des Regelungsverfahrens**

Wie kontroversiell sich der Entscheidungsfindungsprozess im Regelungsverfahren darstellen kann, zeigte kürzlich das Beispiel der Neuzulassung von gentechnisch verändertem Bt Mais der Firma Syngenta. Diese hatte im Jahre 1999 - unter dem Namen Novartis - bei der zuständigen niederländischen Behörde einen Antrag auf Zulassung des Bt11 Mais nach Art 4 der Novel-Food Verordnung 258/97 gestellt.

---

Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. September 2003 über genetisch veränderte Lebensmittel und Futtermittel sowie die Richtlinie 2001/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. März 2001 über die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt und zur Aufhebung der Richtlinie 90/220/EWG des Rates.

<sup>87</sup> Verordnung (EG) Nr. 1830/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. September 2003 über die Rückverfolgbarkeit und Kennzeichnung von genetisch veränderten Organismen und über die Rückverfolgbarkeit von aus genetisch veränderten Organismen hergestellten Lebensmitteln und Futtermitteln sowie zur Änderung der Richtlinie 2001/18/EG.

<sup>88</sup> Siehe dazu genauer etwa die Art 13ff der neuen Freisetzungsrichtlinie oder die Art 5ff der Verordnung über genetisch veränderte Lebensmittel und Futtermittel. Allgemein dazu auch das Memo/03/221 der Kommission vom 7.11.2003, GVO-Zulassungen nach EU-Recht - Stand der Dinge, <<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/03/221&format=HTML&aged=1&language=DE&guiLanguage=en>>

Gegen den Erstbericht der niederländischen Behörde, in welchem die Unbedenklichkeit des Produkts festgestellt wurde, erhoben in weiterer Folge andere Mitgliedstaaten Einwände. Damit ging die Zuständigkeit für die Entscheidung auf Gemeinschaftsebene über und die Kommission strengte ein Gutachten des wissenschaftlichen Lebensmittelausschusses an. Dieser bekräftigte das Erstgutachten, indem er in seiner Stellungnahme erklärte, dass Bt11-Süßmais so sicher für den menschlichen Verzehr sei wie die entsprechende konventionelle Sorte.

Der Kommissionsvorschlag für eine Durchführungsmaßnahme, die die Zulassung des Produkts gestattete, wurde daraufhin am 8.12.2003 dem zuständigen Regelungsausschuss, dem Ständigen Ausschuss für die Lebensmittelkette und Tiergesundheit<sup>89</sup> zur Entscheidung vorgelegt. Dieser konnte die für die Abgabe einer Stellungnahme erforderliche qualifizierte Mehrheit der gewogenen Stimmen nicht erreichen. Das Abstimmungsergebnis lautete: 33 befürwortende gewogene Stimmen (Spanien, Irland, Niederlande, Finnland, Schweden, Vereinigtes Königreich), 29 ablehnende gewogene Stimmen (Dänemark, Griechenland, Frankreich, Luxemburg, Österreich, Portugal); drei Mitgliedstaaten – Belgien, Deutschland, Italien - enthielten sich der Stimme, was sich auf 25 gewogene Stimmen belief.<sup>90</sup> Daraufhin legte die Kommission - wie im Komitologiebeschluss 1999 vorgesehen - dem Agrarministerrat am 26.04.2004 ihren Vorschlag für die Zulassung des Bt Mais vor<sup>91</sup>, welcher - wie zu erwarten - ebenfalls die erforderliche qualifizierte Mehrheit für den Erlass der Maßnahme innerhalb der drei Monatsfrist nicht zustande brachte.<sup>92</sup>

Da die notwendige Einstimmigkeit im Rat für einen anderslautenden Beschluss naturgemäß auch nicht erzielt werden konnte<sup>93</sup>, fiel die Entscheidungskompetenz an die Kommission zurück, die am 19.05.2004 der Firma Syngenta die Zulassung erteilte. Der gentechnisch veränderte Bt Süßmais darf daher als neuartiges Lebensmittel oder Lebensmittelzutat in der gesamten EU vorläufig - auf 10 Jahre befristet - vermarktet werden und ist gemäß der Verord-

---

<sup>89</sup> Dieser ersetzt den Ständigen Wissenschaftlichen Lebensmittelausschuss, der mit dem Beschluss 69/414/EWG des Rates eingesetzt worden war.

<sup>90</sup> Siehe dazu Vorschlag der Kommission für eine Entscheidung des Rates über die Genehmigung des Inverkehrbringens von Süßmais aus der genetisch veränderten Maissorte Bt11 als neuartiges Lebensmittel oder neuartige Lebensmittelzutat gemäß der Verordnung (EG) Nr. 258/97 des Europäischen Parlaments und des Rates, KOM/2004/0010.

<sup>91</sup> Siehe dazu Art 13 Abs 4 b) der Verordnung 258/97.

<sup>92</sup> Siehe dazu Bulletin Quotidien Europe 8693 vom 27.4.2004, 16 und 8692 vom 24.4.2004, 7.

<sup>93</sup> Einstimmigkeit des Rates ist dann erforderlich, wenn sich der Rat über einen Vorschlag der Kommission hinwegsetzen und sachliche Änderungen beschließen möchte. Dies geht aus dem Gutachten 4264/91 des Juristischen Dienstes des Rates hervor. Siehe dazu Falke (2000) 63 und 103.

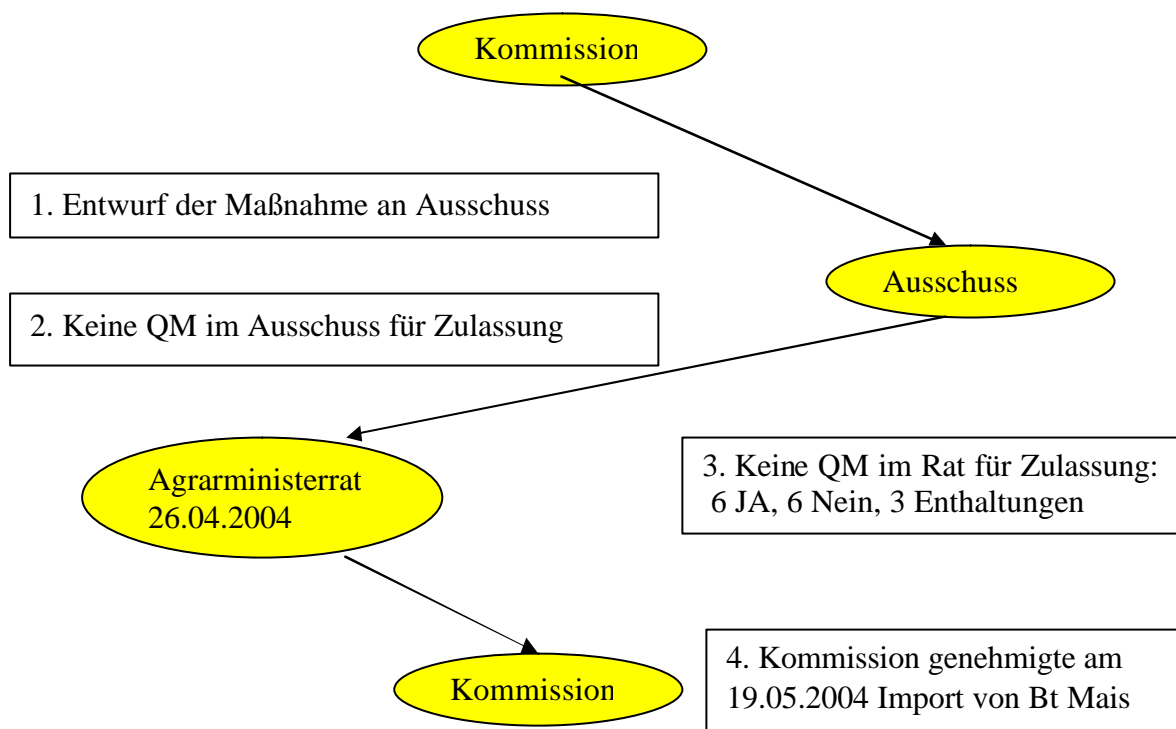
nung 1829/2003, die eine umfassende Kennzeichnungspflicht für Lebens- und Futtermittel vorsieht, als „genetisch veränderter Süßmais“ zu kennzeichnen.<sup>94</sup> Die Genehmigung betrifft lediglich den Import von frischem Süßmais und Süßmais in Dosen. Die Einfuhr von Maiskörnern der Sorte Bt11 in die EU ist bereits seit 1998 zugelassen und dieser wird in Futtermitteln und Lebensmitteln wie etwa Maisöl, Maismehl, Zucker und Sirup, Snacks, Backwaren, frittierten Lebensmitteln, Konfekt und Softdrinks seit diesem Zeitpunkt eingesetzt. Mittlerweise wurden von der Kommission weitere gentechnisch veränderte Produkte zugelassen.<sup>95</sup>

Zur Veranschaulichung des komplizierten Ablauf des Regelungsverfahrens soll die folgende Grafik der Zulassung des Bt-Gen-Mais dienen:

---

<sup>94</sup> Artikel 2 und 3 des Kommissionsvorschlages, KOM/2004/0010 sowie Bulletin Quotidien Europe 8710 vom 20.5.2004, 17

<sup>95</sup> Siehe genauer dazu das Gemeinschaftsregister unter  
<[http://europa.eu.int/comm/food/dyna/gm\\_register/index\\_en.cfm](http://europa.eu.int/comm/food/dyna/gm_register/index_en.cfm)>.



Mit dieser Durchführungsmaßnahme der Kommission wurde das de-facto Gen-Moratorium aufgehoben. Der Zulassungsstop galt inoffiziell seit dem 24.06.1999, als Frankreich, Griechenland, Italien, Dänemark und Luxemburg im Umweltministerrat erklärt hatten, alle Neuzulassungen solcher Produkte zu blockieren, solange nicht Fragen der Kennzeichnung, der Rückverfolgbarkeit sowie Haftungsfragen geklärt sind.<sup>96</sup> Mit In-Kraft-Treten der Kennzeichnungsverordnung am 19.4.2004 sah die Kommission kein Hindernis mehr als gegeben an und gab daher grünes Licht für den Import von Bt-Mais.

Die Neuzulassung des Imports gentechnisch veränderter Organismen durch die Kommission steht allerdings in offensichtlichem Widerspruch zu ihrer Erklärung betreffend das Regelungsausschussverfahren. Darin hatte sie sich dafür ausgesprochen, es in *besonders empfindlichen Bereichen* im Bemühen um eine ausgewogene Lösung zu vermeiden, „sich

<sup>96</sup> Siehe dazu „EU-Gentech-Moratorium: Ende droht nach nur 3 Jahren“, <http://www.genfood.at/Aktuell/News/840/index.html>.

einem im Rat vorherrschenden Standpunkt zur Ablehnung der Zweckmäßigkeit einer Durchführungsmaßnahme entgegenzustellen“.<sup>97</sup>

## 2. Die BSE-Krise

Auch über die Lockerung des im Rahmen der BSE-Krise verhängten Exportverbots für Großbritannien wurde im Wege des Regelungsverfahrens entschieden, wobei auch hier letztendlich der Ball bei der Kommission lag. In diesem Fall konnte selbst die für die bloße Ablehnung des Kommissionsvorschlages im Contre-Filet Verfahren notwendige einfache Mehrheit im Rat nicht erreicht werden. Diese Möglichkeit der völligen Blockade durch den Rat ohne zwingend zum Erlass einer Durchführungsmaßnahme zu gelangen, ist mit der Streichung dieses Verfahrenstyps im Komitologiebeschluss 1999 entfallen.<sup>98</sup>

Die BSE Krise kann als Anlass für die Neugestaltung des Komitologiesystems, vor allem im Bereich der Lebensmittelsicherheit angesehen werden. Federführend an der Aufdeckung beteiligt war das Europäische Parlament, das einen ad-hoc Untersuchungsausschuss einsetzte, der in seinem Bericht die Kommission anprangerte, die Verhängung des Exportverbotes für britische Rinder, Rindfleisch und Fleischerzeugnisse verschleppt zu haben und sich bei der teilweisen Aufhebung dieses Exportes für bestimmte Rinderzeugnisse von der britischen Regierung zu sehr unter Druck habe setzen lassen.<sup>99</sup> Überdies bekrittelt das Parlament, dass der wissenschaftliche Veterinärausschuss, auf dessen Gutachten sich sowohl der Ständige Veterinärausschuss als auch die Kommission gestützt hatten, überproportional von britischen Wissenschaftlern besetzt gewesen sei. Insgesamt sei daher festzustellen, - so die Conclusio des Untersuchungsberichtes - dass es die Kommission verabsäumt habe, Aspekte der Nahrungsmittelsicherheit und Verbraucherinteressen von Landwirtschafts- und Lebensmittel-

---

<sup>97</sup> Erklärung Nr. 3 zum Beschluss 1999/468/EG des Rates, ABl 1999 Nr C 203,1. Eine parallele Erklärung hat die Kommission für das Verwaltungsverfahren abgegeben. Demnach wird sie stets bestrebt sein, einen befriedigenden Beschluss herbeizuführen, der im Ausschuss die größtmögliche Unterstützung findet, den Standpunkten der Ausschussmitglieder Rechnung trägt und es vermeiden, sich einem im Ausschuss vorherrschenden Standpunkt zur Ablehnung einer Durchführungsmaßnahme entgegenzustellen, siehe Erklärung Nr. 1 zum Beschluss 1999/468/EG des Rates, ABl 1999 Nr C 203,1.

<sup>98</sup> Dazu noch siehe Falke (2000) 62.

<sup>99</sup> Zum Exportverbot britischen Rindfleisches siehe Entscheidung der Kommission 96/239/EG vom 27. 3. 1996 mit den zum Schutz gegen die bovine spongiforme Enzephalopathie (BSE) zu treffenden Dringlichkeitsmaßnahmen sowie zur teilweisen Aufhebung die Entscheidung 96/362/EG der Kommission.

erzeugungsinteressen getrennt zu halten, weswegen der Gesundheitsschutz im Ausschussverfahren zu kurz gekommen sei.<sup>100</sup>

#### **IV. Die Judikatur des Europäischen Gerichtshofes zur Abgrenzung von Gesetzgebung und Durchführung**

Wie großzügig sich die Judikatur des EuGH zum Anwendungsbereich von Durchführungsrechtsakten bislang darstellt, soll im Folgenden anhand einiger Leitentscheidungen des Gerichtshofes zu dieser Thematik veranschaulicht werden.

##### **A. Zum zulässigen Umfang der Delegierung – das Kriterium der „Wesentlichkeit“**

In einem der ersten Fälle zur Abgrenzungsproblematik, dem Fall Köster, der – ebenso wie zahlreiche weitere Fälle – den Agrarsektor betraf, stellte der Gerichtshof zunächst ganz allgemein klar, dass durch den Einsatz von Verwaltungsausschüssen das institutionelle Gleichgewicht nicht verletzt werde. Denn diese würden lediglich eine ständige Konsultation der Kommission gewährleisten und seien nicht befugt, anstelle der Kommission oder des Rates zu entscheiden. Das Ausschussverfahren gäbe dem Rat die Möglichkeit, der Kommission beträchtliche Durchführungsbefugnisse unter dem Vorbehalt zu übertragen, gegebenenfalls die Entscheidung wieder an sich ziehen zu können.<sup>101</sup>

Zur Untermauerung seiner Entscheidung zog der Gerichtshof eine Parallele zu den nationalen Verfassungsordnungen, indem er argumentierte, dass sowohl das Rechtsetzungssystem des Vertrages als auch die ständige Praxis der Gemeinschaftsorgane gemäß den „in allen Mitgliedstaaten anerkannten Rechtsauffassungen“ zwischen „Maßnahmen, die ihre Grundlage unmittelbar im Vertrag selbst finden“ und dem „abgeleiteten Recht, das zur Durchführung dieser Maßnahmen dienen soll“, unterscheiden.<sup>102</sup> Daher sei nicht zu fordern, dass der Rat alle Einzelheiten der Verordnungen der Gemeinsamen Agrarpolitik nach dem im

---

<sup>100</sup> Siehe dazu auch den Bericht des institutionellen Ausschusses über den Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse, 30.3.1999, A4-0169/99, 35. Zur einer genauen Darstellung der Abläufe im Rahmen der BSE Krise siehe Falke (2000) 117ff.

<sup>101</sup> Rs 25/70, Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel gegen Köster, Berodt & Co, Slg. 1970, 1161, insbesondere Rz 9.

<sup>102</sup> Rs 25/70, Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel gegen Köster, Berodt & Co, Slg. 1970, 1161, insbesondere Rz 6. Die englische Version des Urteils spricht von „*basic elements of the matter to be dealt with*“.

Vertrag vorgesehenen Verfahren regelt. Es sei vielmehr ausreichend, wenn die „wesentlichen Grundzüge“ der zu regelnden Materie nach diesem Verfahren festgelegt werden. Die Durchführungsbestimmungen zu den Grundverordnungen hingegen könnten vom Rat selbst oder aufgrund einer Ermächtigung von der Kommission nach einem abweichenden Verfahren erlassen werden<sup>103</sup>.

Aus dieser Feststellung des EuGH lassen sich freilich keine verallgemeinerungsfähigen Aussagen zum Charakteristikum der „Wesentlichkeit“ ableiten. Anhaltspunkte dafür, wie weit eine Delegation von Befugnissen im Einzelfall gehen kann, lassen sich nur aus der Betrachtung weiterer Einzelfälle gewinnen.

In seiner nachfolgenden Judikatur legte der Gerichtshof den Begriff der Durchführung - gewissermaßen im Widerspruch zu diesem Grundsatzurteil - weit aus und räumte der Kommission im Regelfall weitreichende Durchführungsbefugnisse ein.<sup>104</sup>

Eine solche weite Auslegung ergebe sich aus dem Gesamtzusammenhang des Vertrages sowie aus den Anforderungen der Praxis, da nur die Kommission in der Lage sei, die „Entwicklung der Agrarmärkte ständig und aufmerksam zu verfolgen und mit der durch die Situation gebotenen Schnelligkeit zu handeln“. Deshalb könne sich der Rat veranlasst sehen, ihr auf diesem Gebiet eine „weitgehende Beurteilungs- und Handlungsbefugnis“ zu übertragen. Auch erlaube Art 211 EGV (ex Art 155 EGV) dem Rat gegebenenfalls festzulegen, von welchen Voraussetzungen die Ausübung der übertragenen Befugnisse durch die Kommission im Einzelfall abhängen. Die Grenzen der Zuständigkeiten der Kommission seien nach den allgemeinen Hauptzielen der Marktorganisation und weniger nach dem „Buchstaben der Ermächtigung“ zu beurteilen.<sup>105</sup>

Im Ergebnis bringt diese Judikatur somit zum Ausdruck, dass der europäische Gesetzgeber bislang weitgehend nach freiem Ermessen selbst entscheiden kann, was er als wesentlich ansieht bzw. was er der Kommission zur Regelung überlassen möchte. Der EuGH hat diese Entscheidungen regelmäßig bestätigt.<sup>106</sup>

---

<sup>103</sup>Im vorliegenden Fall ging es um ex Art 43 EWGV, jetzt Art 37 EGV.

<sup>104</sup>In diesem Sinne etwa Rs 23/75, Rey Soda gegen Cassa Conguaglio Zuccheri, Slg. 1975, 1279.

<sup>105</sup>Rs 23/75, Slg. 1975, 1279, Rz 10/14.

<sup>106</sup>Siehe auch Türk (2000) 226, 245: „The Court is willing to follow the practise of the Council in distinguishing between legislation and implementation“ sowie Türk/Schäffer (2002) 132: „This means that the legislative

Auch in seiner jüngeren Judikatur unterstrich der Gerichtshof, dass der Inhalt von wesentlichen Bestimmungen immer im Kontext des entsprechenden Politikbereich zu bestimmen sei.<sup>107</sup> In einem Fall aus dem Jahre 1990 argumentierte der Gerichtshof etwa, dass die beanstandeten Vorschriften nicht als „wesentlich für die durch die erste Grundverordnung eingeführte *gemeinsame Marktorganisation* und die durch die zweite Grundverordnung eingeführte Beihilferegelung“ angesehen werden könnten. Wesentlich seien nämlich nur solche Bestimmungen, durch welche die „grundsätzlichen Ausrichtungen der Gemeinschaftspolitik“ umgesetzt werden. Dies sei jedoch bei der Verhängung von Sanktionen durch die Kommission, die absichern sollen, dass eine ordnungsgemäße Verwaltung der entsprechenden Gemeinschaftspolitik gewährleistet ist, nicht der Fall.<sup>108</sup> Der Umstand, dass die Grundverordnung des Rates die Kommission nicht explizit zur Verhängung solcher Strafen, sondern vor allem zur Festsetzung und Einhebung von Prämien für Produzenten von Schafsfleisch ermächtige, störe nicht.<sup>109</sup>

Damit verwarf der Gerichtshof die von der deutschen Regierung vorgebrachten Argumente, wonach die Verhängung von Sanktionen durch die Kommission für unzulässig zu erklären sei. Zum einen hatte diese mit Hilfe des rechtsstaatlichen Arguments geltend gemacht, dass durch die Verhängung von Sanktionen, die über eine bloße Erstattung einer unrechtmäßig gewährten Leistung hinausgingen, in die Grundrechte der Einzelnen eingegriffen werde und diese damit als zu den Hauptbestandteilen der gemeinsamen Marktorganisation gehörig anzusehen seien.<sup>110</sup> Zum anderen hatte die deutsche Regierung – in Anlehnung an das deutsche Legalitätsprinzip – hilfsweise ins Treffen geführt, dass die Grundverordnungen zu allgemein formuliert seien. Dies widerspreche dem Komitologiebeschluss, wonach die „Hauptbestandteile“ der an die Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse festzulegen seien.<sup>111</sup> Denn diese Bestimmung verpflichte den Rat, die Kommission ausdrücklich zur Einführung von Sanktionen zu ermächtigen sowie deren Art und Höhe festzulegen.

---

authority is relatively free to confer any matter to the institution responsible for the implementation of the basic act.

<sup>107</sup>EuGH Rs C-240/90, Deutschland gegen Kommission, Slg 1992, I-5383.

<sup>108</sup>EuGH Rs C-240/90, Deutschland gegen Kommission, Slg 1992, I-5383, Rz 37.

<sup>109</sup>Siehe dazu Verordnung des Rates 3007/84 Verordnung der Kommission 3007/84.

<sup>110</sup>EuGH Rs C-240/90, Rz 32.

<sup>111</sup>EuGH Rs C-240/90, Deutschland gegen Kommission, Slg 1992, I-5383, Rz 32, 40.



Aber auch dieses Argument verwarf der EuGH. Denn der Rat könne, sobald er in seiner Grundverordnung die wesentlichen Vorschriften für die zu regelnde Materie festgelegt habe, die Kommission dazu ermächtigen, die Modalitäten ihrer Anwendung zu regeln, „ohne dass er die Hauptbestandteile der übertragenen Befugnisse genau festlegen müsste“. Eine allgemein gefasste Bestimmung stelle eine hinreichende Ermächtigungsgrundlage dar.<sup>112</sup>

Zwar hatte der EuGH schon in einem früheren Fall etwas konkreter gefordert, dass eine Ermächtigung dann „ausreichend bestimmt“ sei, wenn sie die *Situationen*, in denen Durchführungsmaßnahmen getroffen werden können, die *Kriterien*, nach denen beurteilt werden kann, ob eine solche Situation besteht, sowie die *Art und die Dauer* der zu treffenden Maßnahmen festlegt.<sup>113</sup> Auch in diesem Fall hatte die Klägerin versucht, eine Durchführungsentscheidung mit dem Argument zu Fall zu bringen, dass die Grundverordnungen nicht hinreichend bestimmt seien. Insgesamt betrachtet hat der EuGH das Determinierungserfordernis in der überwiegenden Zahl der Fälle jedoch als ausreichend erachtet.<sup>114</sup>

Besonders weitreichende Befugnisse räumt der EuGH der Kommission aufgrund praktischer Notwendigkeiten im Bereich der Agrarpolitik ein. Hier bestimmen sich die Grenzen der Übertragung sogar nach den Zielen der gemeinsamen Marktordnung. In anderen Politikbereichen hat der EuGH hingegen in einigen Entscheidungen etwas strengere Anforderungen an den Wortlaut der Übertragungsermächtigung gestellt, wobei er allerdings allem Anschein nach seine Judikatur nachfolgend wieder relativiert hat.<sup>115</sup>

## **B. Die Frage der inhaltlichen Bedeutsamkeit von Durchführungsentscheidungen**

Die genaue Betrachtung der soeben dargestellten Entscheidungen zeigt, dass das vom Gerichtshof angewandte Kriterium der „Wesentlichkeit“ einer Vorschrift nicht mit „inhaltlich bedeutsam“ bzw. „wichtig“ gleichzusetzen ist, sondern vielmehr im Sinne von „die einen bestimmten Politikbereich prägenden, grundlegenden Vorschriften“ zu verstehen ist.

---

<sup>112</sup>EuGH Rs C-240/90, Deutschland gegen Kommission, Slg 1992, I-5383, Rz 41.

<sup>113</sup>Rs 291/86, Central-Import Münster, Slg 1988, 3679.

<sup>114</sup>Siehe dazu etwa Rs 291/86, Central-Import Münster, Slg 1988, 3679, Rz 15: „Diese Faktoren grenzen die der Kommission übertragene Befugnis mit hinreichender Bestimmtheit ab.“ Zur einschlägigen Judikatur des EuGH siehe genauer Möllers (2002) 486ff.

<sup>115</sup>So etwa Möllers (2002), 488. Weniger einschränkend dazu Türk (2000) 231, 246.

Dass der Gerichtshof bei seiner Unterscheidung zwischen wesentlichen und nicht wesentlichen Elementen nicht auf die Bedeutung der fraglichen Regelung abstellt, hat dieser selbst in einem Fall sogar ausdrücklich betont: „Da die Anhörung der Beteiligten durch die Kommission im Grundsatz vom Rat vorgeschrieben worden ist, stellen die Vorschriften über das hierbei einzuhaltende Verfahren, so wichtig sie auch sein mögen, Durchführungsmaßnahmen im Sinn des erwähnten Artikels 155 dar.“<sup>116</sup>

Auch der folgende Fall<sup>117</sup> belegt, dass wichtige Entscheidungen regelmäßig im Wege des Komitologieverfahrens getroffen werden. Der Rat hatte in einem Basisrechtsakt<sup>118</sup> Vorschriften zum Schutz des ökologischen Landbaus, insbesondere Vorschriften über die Erzeugung, Etikettierung und Kontrolle solcher Produkte erlassen. Darin ist vorgesehen, dass die Präzisierung der Grundverordnung durch die Kommission im Wege des Verwaltungsaus-schussverfahrens zu erfolgen hat.<sup>119</sup> Dasselbe Verfahren gilt auch für die Erstellung eines Anhangs zur Grundverordnung durch die Kommission, womit eine erschöpfende Liste von Ökostoffen und -erzeugnissen, festgelegt werden soll.

Die von der Kommission in weiterer Folge erlassene einschlägige Verordnung, womit ua festgelegt wurde, dass in die im Anhang der Grundverordnung aufgestellten Verzeichnisse von Stoffen zukünftig unter bestimmten Voraussetzungen zusätzlich gentechnisch veränderte Mikroorganismen (GVMO) aufgenommen werden können, wurde vom Europäischen Parlament bekämpft. Dieses machte geltend, dass die Durchführungsverordnung der Kommission die Ziele der Grundverordnung hinsichtlich des Schutzes der Verbraucher-erwartung sowie des freien Verkehrs der Erzeugnisse des ökologischen Landbaus durch den Erlass der Bestimmung verletzte.<sup>120</sup> Damit habe die Kommission ihre Durchführungsbe-fugnisse überschritten, was im Ergebnis dazu geführt habe, dass das Parlament von dem

---

<sup>116</sup>Siehe dazu auch EuGH Rs 41/69, *Chemiefarma gegen Kommission*, Slg. 1970, 661, Rz 63f.

<sup>117</sup>EuGH Rs C-156/93, *Europäisches Parlament gegen Kommission*, Slg. 1995, I-2019.

<sup>118</sup>Verordnung 2092/91 des Rates über den ökologischen Landbau und die entsprechende Kennzeichnung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und Lebensmittel, ABl. L 198, 1.

<sup>119</sup>Siehe dazu Artikel 5 Abs 7: „Ausführliche Vorschriften für die Durchführung dieses Artikels können nach dem Verfahren des Artikels 14 erlassen werden.“

<sup>120</sup>Siehe dazu die 207/93 der Kommission vom 29. Januar 1993 zur Festlegung des Inhalts des Anhangs VI der Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 des Rates über den ökologischen Landbau und die entsprechende Kennzeichnung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und Lebensmittel sowie der Durchführungsvorschriften zu deren Artikel 5 Absatz 4.

Verfahren, nach dem diese Frage normalerweise hätte geregelt werden müssen, ausgeschlossen wurde.<sup>121</sup>

Der EuGH verwarf jedoch die Meinung des Europäischen Parlaments und stellte klar, dass - obwohl dies im Anlassfall konkret noch gar nicht erfolgt war – die Kommission sogar befugt sei, im Wege der Komitologie gentechnisch veränderte Substanzen in die Liste der organischen Stoffe aufzunehmen; sie überschreite damit nicht die Grenzen ihrer Durchführungsbefugnisse. Denn der Rat habe durch den Erlass der Grundverordnung die Verwendung von GVMO im ökologischen Landbau nicht verbieten wollen und diese Stoffe somit in der Grundverordnung nicht von den Stoffen ausgenommen, die in die erschöpfenden Verzeichnisse aufgenommen werden können.<sup>122</sup> Denn die allgemeinen Vorschriften zum Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt seien nicht in der Grundverordnung, sondern in speziellen Richtlinien enthalten.<sup>123</sup> Diese Entscheidung wurde heftig kritisiert ua mit dem Argument, dass sich die Überschreitung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission schon alleine aus der Bezeichnung der Grundverordnung ergebe.<sup>124</sup>

Interessant sind auch zwei weitere Fälle, in denen zunächst das Gericht erster Instanz die Durchführungsentscheidung der Kommission aufgehoben hatte, in weiterer Folge diese Entscheidung aber durch den EuGH bestätigt wurde.<sup>125</sup> Auch hier kann der der Kommission zugesprochene Entscheidungsspielraum hinsichtlich der Genehmigung bzw Verweigerung von neuen Wachstumshormonen in Nahrungsmittel tierischen Ursprungs nicht als unbedeutend angesehen werden.

### **C. Die Überschreitung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission**

Räumt der Gerichtshof zwar in den meisten Fällen der Kommission weitreichende Durchführungsbefugnisse ein, so ist dies jedoch nicht im Sinne eines schrankenlosen Ermessens zu sehen. Davon zeugt eine Vielzahl von Fällen, in denen der Gerichtshof die Durchführungsentscheidungen der Kommission aufgehoben hat. So hatte das Parlament etwa im einem Fall beanstandet, dass der Rat in seiner Durchführungsverordnung einige in der

---

<sup>121</sup>EuGH Rs C-156/93, Rz 12, 16, 17.

<sup>122</sup>EuGH Rs C-156/93, Rz 22, 24.

<sup>123</sup>Siehe Richtlinie 90/219/EWG des Rates und Richtlinie 90/220.

<sup>124</sup>Siehe Bradley (1997).

<sup>125</sup>Siehe dazu EuGH Rs C-248/99P, Frankreich gegen Monsanto, Slg 2002, 1 sowie Rs C-32/00P, Kommission gegen Boeringer, Slg 2002, 1917.

Grundrichtlinie für das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln normierte Genehmigungskriterien außer Acht gelassen habe und vom Gerichtshof Recht erhalten.<sup>126</sup>

Ein weiterer Fall soll zur Veranschaulichung dienen, dass es selbst im Falle der Anpassung von Richtlinien an den technischen Fortschritt zu einer Befugnisüberschreitung durch die Kommission kommen kann.

Nach der Richtlinie 76/769<sup>127</sup> über das Inverkehrbringen und die Verwendung gewisser gefährlicher Stoffe und Zubereitungen, kommt der Kommission die Aufgabe zu, im Weg des Ausschussverfahrens die zur Anpassung der Anhänge an den technischen Fortschritt erforderlichen Änderungen bezüglich der bereits unter diese Richtlinie fallenden Stoffe und Zubereitungen vorzunehmen.<sup>128</sup> Durch dieses Verfahren - so die Erwägungsgründe der Richtlinie - wolle der Gemeinschaftsgesetzgeber für den Fall, dass neue Gefahren für die Gesundheit der Menschen und für die Umwelt festgestellt werden, die *Beschränkungen* der Verwendung gewisser gefährlicher Stoffe und Zubereitungen erforderlich machen, unverzügliche *Anpassungen* des Anhangs I der Richtlinie 76/769 auf Gemeinschaftsebene ermöglichen.

Die Kommission hatte durch Erlass einer „Anpassungsrichtlinie“ dem Anhang I der Grundrichtlinie einen Abschnitt hinzugefügt, wonach es Österreich und Schweden, in denen bereits Beschränkungen für Cadmium und Cadmiumverbindungen galten, erlaubt wurde, die bestehenden Beschränkungen bis zu einem bestimmten Zeitpunkt beizubehalten.<sup>129</sup> Laut Kommission spiegle diese Sonderregelung für die Republik Österreich und das Königreich Schweden die Tatsache wider, dass diese auf dem Gebiet der Vorbeugung einen Vorsprung aufweisen würden.<sup>130</sup>

---

<sup>126</sup>Siehe dazu etwa EuGH Rs 303/94, Europäisches Parlament gegen Rat, Slg 1996, I-2943.

<sup>127</sup>Richtlinie 76/769/EWG des Rates vom 27. Juli 1976 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten für Beschränkungen des Inverkehrbringens und der Verwendung gewisser gefährlicher Stoffe und Zubereitungen.

<sup>128</sup>Siehe dazu Art 2a der Richtlinie, eingefügt durch die Richtlinie 89/678/EWG des Rates vom 21. Dezember 1989 zur Änderung der Richtlinie 76/769/EWG zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten für Beschränkungen des Inverkehrbringens und der Verwendung gewisser gefährlicher Stoffe und Zubereitungen.

<sup>129</sup>Siehe dazu Abschnitt 4 der Richtlinie 1999/51/EG der Kommission zur fünften Anpassung des Anhangs I der Richtlinie 76/769/EWG des Rates zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten für Beschränkungen des Inverkehrbringens und der Verwendung gewisser gefährlicher Stoffe und Zubereitungen (Zinn, PCP und Cadmium) an den technischen Fortschritt.

<sup>130</sup>EuGH, Rs C-314/99, Niederlande gegen Kommission, Slg 2002 Seite I-5521, 15, insbesondere 21f.

Die niederländische Regierung machte in ihrer Nichtigkeitsklage geltend, dass die angefochtene Bestimmung nicht als eine für die *Anpassung* des Anhangs I der Richtlinie 76/769 an den technischen Fortschritt erforderliche Änderung im Sinne dieser Richtlinie angesehen werden könne. Die Delegierung von Befugnissen an die Kommission bezwecke eine unverzügliche Reaktion seitens der Kommission durch die Normierung von Beschränkungen für bereits in Verwendung befindliche gefährliche Stoffe.<sup>131</sup> Die von der Kommission erlassene Bestimmung sei hingegen als eine *Änderung* des Anhangs I der Richtlinie zu sehen<sup>132</sup>, die jedoch im Wege des Gesetzgebungsverfahrens zu erfolgen habe.

Der Gerichtshof bekräftigte diese Sichtweise und erklärte die angefochtene Bestimmung mit der Begründung für nichtig, dass sie keine neue Beschränkung für die Verwendung von Cadmium auf Gemeinschaftsebene enthalte, sondern hingegen eine bestehende Sonderregelung für Österreich und Schweden verlängere. Er verwarf damit die plausiblen Einwände der Kommission, dass angesichts eines laufenden Risikobewertungsverfahrens von Cadmiumsrisiken eine solche Verlängerung der bestehenden Sonderregelung als sinnvoll zu erachten sei, da sie eventuell eine zukünftige Beschränkung auf Gemeinschaftsebene vorwegnehme.

#### **D. Die Kritik an der gegenwärtigen Übertragungspraxis**

Anwendungsfälle wie die BSE-Krise und die Neuzulassung von genmanipulierten Mais in Europa im Wege des Komitologieverfahrens haben die Frage nach dem Umfang der zulässigen Delegierung von Regelungsbefugnissen wieder in den Fokus gerückt und kritische Stimmen laut werden lassen. Diese fordern, dass solche politischen Entscheidungen in den Händen der politischen und legislativen Behörden der EU - des Rates und des Parlaments - liegen sollten. Zudem sei die fiktive Annahme, dass sich politische Wertentscheidungen von rein technisch-faktischen Anpassungen trennen ließen, nicht mehr haltbar. Die Komplexität von Durchführungsentscheidungen nehme stetig zu und erfordere oftmals eben auch Wertentscheidungen. Wissenschaftliche Gutachten könnten unterschiedlich ausgelegt werden, im Falle von heiklen politischen Fällen sei allerdings ein solchermaßen „technokratischer Regierungsstil“ nicht rechtfertigbar.<sup>133</sup>

---

<sup>131</sup>EuGH, Rs C-314/99, 17.

<sup>132</sup>EuGH, Rs C-314/99, 17, 20.

<sup>133</sup>Siehe dazu etwa den Bericht des institutionellen Ausschusses über den Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse, 30.3.1999, A4-0169/99, 34, 35.

Daher hatte das Europäische Parlament schon anlässlich der Verhandlungen um den Komitologiebeschluss 1999 darauf bestanden, dass Durchführungsmaßnahmen keine Änderungen der Basisvorschriften einschließlich deren Anhänge bewirken dürften, da wesentliche Aspekte der Basisrechtsakte häufig unter dem Deckmantel der "technischen" Anpassung vorgenommen würden.<sup>134</sup> Denn bestimmte Anpassungen an den technischen Fortschritt seien politisch so heikel, dass ein förmlicher Legislativvorschlag angestrengt wurde, auch wenn rein technisch ein Komitologieverfahren genügt hätte. Dieser Weg sei etwa im Wege der Änderung der Richtlinie über die Freisetzung gentechnisch modifizierter Organismen zurecht gewählt worden.<sup>135</sup> Überdies kritisierte das Parlament auch die Übertragungspraxis der Kommission. Diese versuche regelmäßig den Delegationsumfang zu vergrößern, indem sie diejenigen Verfahren vorschlage, die ihr die größte Autonomie einräumten, sodass zwischen ihr und dem Rat regelrecht ein „rituelles Tauziehen“ zwischen restriktiven und weniger restriktiven Ausschussverfahren stattfände.

Der Forderung des Parlaments nach einer verstärkten Einbindung im Falle der Anpassungen von Richtlinien an den technischen Fortschritt wurde allerdings erst in der EU-Verfassung durch die Einführung der neuen Kategorie der delegierten Verordnungen unter gleichzeitiger Gewährleistung eines Widerspruchs- bzw Zustimmungsrechts entgegengekommen. Die einschlägige Debatte um die Reform des Durchführungssystems und das Ergebnis der Verhandlungen um eine Europäische Verfassung soll im Folgenden dargestellt werden.

## **V. Die Diskussion um die Reform des gemeinschaftlichen Durchführungssystems**

### **A. Die verschiedenen Aspekte der Reformdiskussion**

Die Bestrebungen um die Reform des gemeinschaftlichen Durchführungssystems sind vom Wunsch nach einer „besseren Gewaltenteilung“ gekennzeichnet und erinnern damit an die Gewaltenteilungsdiskussion auf nationaler Ebene und an die damit verbundenen

---

<sup>134</sup>Siehe dazu Bericht des institutionellen Ausschusses über den Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse, 30.3.1999, A4-0169/99, Änderungsantrag 7 sowie 34, 35.

<sup>135</sup>Siehe dazu die Stellungnahme des Ausschusses für Forschung, technologische Entwicklung und Energie im Bericht des institutionellen Ausschusses über den Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse, 30.3.1999, A4-0169/99, 35.

Bemühungen um eine klarere Abgrenzung zwischen Gesetzgebungs- und Durchführungsbefugnisse.<sup>136</sup> In der aktuellen Diskussion werden unter dem Titel der „klareren“ Befugnistrennung vorrangig zwei Anliegen vorgebracht.

Zum einen ist damit die Aufgabenverteilung zwischen den verschiedenen europäischen Organen auf Ebene der Durchführung angesprochen, wobei hier das Hauptaugenmerk auf eine „klarere“ Trennung der Funktionen zwischen Rat und Kommission gerichtet ist. Denn nach der derzeit gültigen Rechtslage kommt dem *Rat* das Recht zu, sich in begründeten Fällen von vornherein die Durchführungsbefugnisse vorzubehalten und überdies im Rahmen des Komitologieverfahrens im Falle einer ablehnenden und/oder fehlenden Stellungnahme des Verwaltungs- bzw. des Regelungsausschusses ein Letztentscheidungsrecht zu. Gerade letzteres wird als Widerspruch zum Grundsatz der „Regeldelegation“ angesehen.<sup>137</sup>

Zum anderen wurde und wird bis heute der Anspruch erhoben, der Kommission vermehrt Exekutivbefugnisse zu übertragen, womit ein weiterer Kernaspekt der Gewaltenteilungsproblematik, nämlich die Frage nach der Zulässigkeit und den Grenzen der Übertragung rechtsetzender Befugnisse vom Gesetzgeber an die Exekutive angesprochen ist. Diesem Anliegen nach einer verstärkten Verlagerung von der Sache nach oftmals materieller Gesetzgebungsbefugnisse vom europäischen Gesetzgeber auf die Kommission als „Europäische Exekutive“ wurde durch die Schaffung der neuen Kategorie der „europäischen delegierten Verordnungen“ (Art I-36 der europäischen Verfassung) Rechnung getragen.

Aufs engste mit der Frage nach der Delegierung rechtsetzender Befugnisse verwandt und von dieser kaum loszulösen, ist die Thematik der Hierarchisierung des Gemeinschaftsrechts, da auch hier im Kern die Frage nach der Zuteilung von legislativen und exekutiven Befugnissen berührt ist. Diese Idee zur Schaffung einer „Nomenhierarchie“ auf Gemeinschaftsebene ist keineswegs neu, denn schon ältere Verfassungsentwürfe bzw. Vorschläge zielten darauf ab, das derzeit gültige Handlungsspektrum zu „hierarchisieren“.

So forderte schon das europäische Parlament in seinem ersten Verfassungsentwurf aus dem Jahre 1984, dem sog. Spinelli Entwurf, dass sich europäische Gesetze auf die Festlegung

---

<sup>136</sup> Siehe dazu etwa Schlussbericht der Konvents-Arbeitsgruppe „Vereinfachung“, CONV 424/02, 2 oder etwa den Konventsbeitrag der Kommission, KOM/2002/728, 11.12.2002, Für die Europäische Union : Frieden, Freiheit, Solidarität - Mitteilung der Kommission zur institutionellen Architektur, 14.

<sup>137</sup> Dazu etwa auch Lenaerts (1993) 36.

der Grundsätze beschränken sollten und generell die Kommission die zur deren Ausführung notwendigen Verordnungen erlassen solle.<sup>138</sup> Über die Jahre wurden die Forderungen der verschiedenen Europäischen Organe zunehmend konkreter und differenzierter<sup>139</sup> und gipfelten letztendlich im Vorschlag des Europäischen Konvents zur Schaffung der Normenkategorie der „Delegierten Europäischen Verordnungen“, was somit als Verwirklichung des Wunsches nach einer europäischen „Normenhierarchie“ angesehen werden kann.

Im Rahmen der nachfolgenden Untersuchung wird daher der Schwerpunkt auf die Darstellung des neuen zweigliedrigen Durchführungskonzepts nach der europäischen Verfassung gerichtet. Es sollen die damit verbundenen Unklarheiten und Abgrenzungsprobleme aufgezeigt und nicht zuletzt auch versucht werden, Empfehlungen zur Lösung der anstehenden Fragen zu erarbeiten.

## **B. Das System der Durchführung nach der Europäischen Verfassung (EV)**

### **1. Das zweigliedrige System der Durchführungsgesetzgebung**

Die europäische Verfassung bezweckt - neben zahlreichen sonstigen Neuerungen - auch eine Modifikation im Bereich der Durchführung. Das derzeitige einstufige Modell soll zu einem zweigliedrigen System der Durchführungsgesetzgebung mit zwei verschiedenen Arten von Normkategorien für Exekutivakte ausgebaut werden. Graphisch lässt sich das neue Modell wie folgt darstellen:

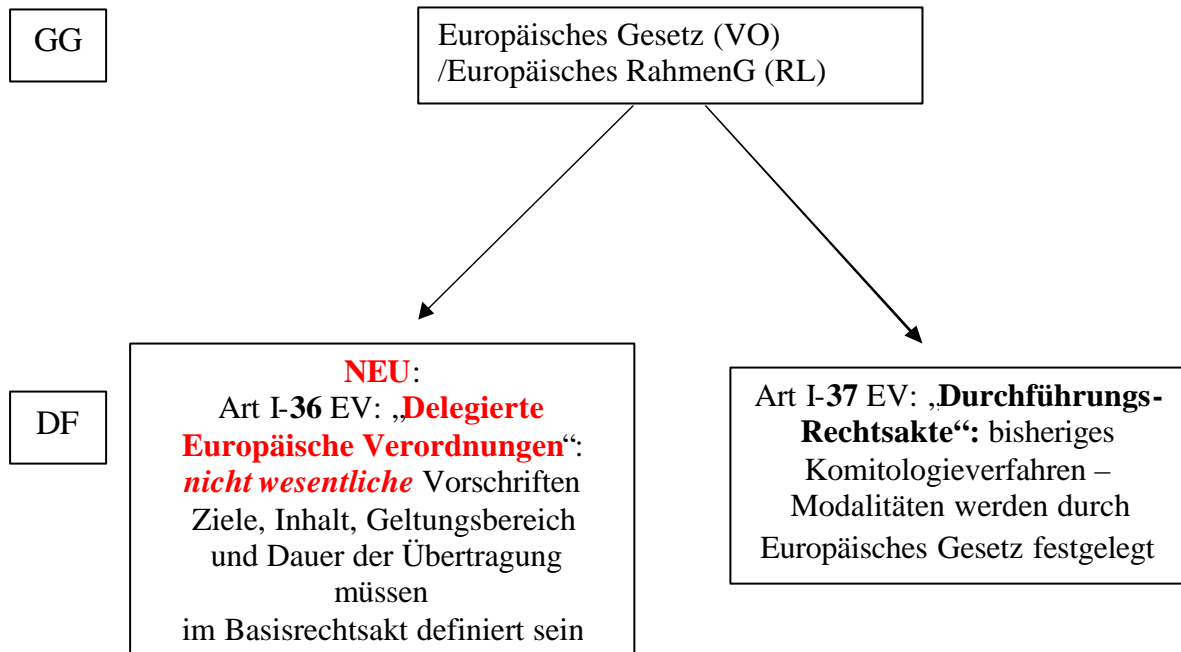
---

<sup>138</sup> Zu den Vorschlägen hinsichtlich der Einführung bzw. verstärkten Verwendung des Instruments der *Rahmenrichtlinie* und des verstärkten Rückgriffs auf das Komitologieverfahren, siehe etwa Art 34 des Spinelli Entwurfes 1984 des Europäischen Parlaments sowie Art 35: „Die Kommission erläßt die zur Ausführung des Gesetzes erforderlichen Verordnungen und Beschlüsse“;

<sup>139</sup> Siehe etwa den Bourlanges Bericht aus dem Jahre 1991, die Entschließung des Europäischen Parlaments zur Art der gemeinschaftlichen Rechtsakte ABl. C 129 vom 20/05/1991, 136; den sog. Herman-Bericht des Europäischen Parlaments 1994, insbesondere Art 31 Punkt 4; die Entschließung des Europäischen Parlaments zur Funktionsweise des Vertrags über die Europäische Union im Hinblick auf die Regierungskonferenz 1996 - Verwirklichung und Entwicklung der Union, siehe dazu ABl. Nr. C 151, 19.6.1995, 56;



**Zweigliedriges System der  
Durchführung nach dem EV:**



## 2. Die neue Kategorie der „Delegierten Europäischen Verordnungen“

### a) Der rechtliche Rahmen des Art I-36 EV

Die Einführung des neuen Handlungsinstruments der „Delegierten Europäischen Verordnungen“ in Art I-36 der Verfassung mag auf den ersten Blick überraschen. Diese neue Kategorie stellt sich bei näherer Betrachtung jedoch als Kompromisslösung eines jahrzehntelangen Machtkampfes zwischen den europäischen Organen um die Reform des Komitologiesystems und um die Schaffung einer Hierarchie der Rechtsnormen dar, der auch im Rahmen der letzten Regierungskonferenzen regelmäßig entfachte. Der ursprünglichen Intention nach soll damit eine Entschlackung der Gesetzgebungsakte<sup>140</sup> erzielt werden - ein

<sup>140</sup>Siehe Schlussbericht der Gruppe IX "Vereinfachung", 29.11.2002, CONV 424/02, 8: „Der Konvent hat häufig Kritik daran geübt, dass die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften sehr in die Einzelheiten gehen. Dieses Übermaß an Detailregelung in den Rechtsakten wurde für kaum angemessen gehalten, insbesondere in einigen Wirtschaftsbereichen, in denen es sehr wichtig ist, sich rasch einem sich verändernden Umfeld anpassen zu können“.

Ansatz der allerdings in einigen Politikbereichen im Wege des „new approach“ bereits seit 1985 Anwendung findet. Nach der europäischen Verfassung soll das Instrument in Form von Rahmenrichtlinien und -verordnung verstärkt zum Einsatz gelangen, wobei hier die Präzisierung der Bestimmungen des Basisrechtsaktes der Kommission überlassen werden soll.

Aus diesem Grund war es unerlässlich, einen effektiven Kontrollmechanismus für das System vorzusehen, um Einbrüche in die Kompetenz des Gesetzgebers zugunsten der Kommission hintanzuhalten und gegebenenfalls das Einschreiten des Rates bzw des Europäischen Parlaments in politisch kontroversiellen Fragen sicherzustellen.

Die zuständige Konventsarbeitsgruppe führte als Argument für ihren Vorschlag zur Schaffung der neuen Kategorie der delegierten Verordnungen ins Treffen, dass es derzeit kein Verfahren gäbe, „das es dem Gesetzgeber gestattet, technische Aspekte oder Klarstellungen von Rechtsvorschriften zu delegieren und sich zugleich eine Kontrolle über eine derartige Befugnisübertragung vorzubehalten“. <sup>141</sup> Der Gesetzgeber sei nämlich gezwungen, entweder die von ihm erlassenen Bestimmungen in allen Einzelheiten zu regeln oder die Regelung technischerer oder eingehenderer Aspekte von Rechtsvorschriften der Kommission zu übertragen, als ob es sich um Durchführungsmaßnahmen handeln würde, die nach Artikel 202 EGV der Kontrolle der Mitgliedstaaten unterliegen.

Bei der Implementierung des neuen Handlungsinstrumentariums sind jedoch verfassungsimmanente Schranken zu beachten. So kann nach dem vorgeschlagenen System des Art I-36 Abs 1 EV der Europäische Gesetzgeber in Europäischen Gesetzen und Rahmengesetzen der Kommission lediglich die Befugnis übertragen, delegierte Verordnungen zur Ergänzung oder Änderung bestimmter *nicht wesentlicher* Vorschriften des betreffenden Gesetzes oder Rahmengesetzes zu erlassen. Die wesentlichen Aspekte eines Bereichs sind dem Europäischen Gesetz oder Rahmengesetz vorbehalten und eine Befugnisübertragung ist für sie nach der Verfassung explizit ausgeschlossen. Gleichzeitig wird normiert, dass in den betreffenden Europäischen Gesetzen und Rahmengesetzen *Ziele, Inhalt, Geltungsbereich und Dauer der Übertragung* ausdrücklich festzulegen sind.

---

<sup>141</sup>Schlussbericht der Gruppe IX "Vereinfachung, 8.

Der in Art I-36 Abs 2 EV vorgesehene Kontrollmechanismus ermöglicht dem Rat und dem Europäischen Parlament generell ohne Angabe von Gründen, sich gegebenenfalls die Kompetenz zum Erlass der Detailvorschriften wieder zurückholen, sollten sie mit der von der Kommission erlassenen Maßnahme nicht einverstanden sein. Ein generelles Einspruchsrecht sowohl des Rates als auch des Europäischen Parlaments erscheint schon allein dadurch gerechtfertigt, dass diese in Hinkunft durch den verstärkten Einsatz von Rahmenrichtlinien und -verordnungen auf einen Teil ihrer Legislativbefugnisse verzichten sollen. Ohne eine entsprechende Sicherstellung wäre der europäische Gesetzgeber wohl kaum bereit, der Kommission in Hinkunft vermehrt Legislativbefugnisse zu übertragen.

Zum Zweck der Kontrolle ist in der Verfassung vorgesehen, dass im jeweiligen Europäischen Gesetz oder Rahmengesetz ausdrücklich festgelegt werden kann, dass<sup>142</sup>

- die Übertragung vom Europäische Parlament *oder* dem Rat widerrufen werden kann bzw dass
- die delegierte Europäische Verordnung nur dann in Kraft treten kann, wenn das Europäische Parlament oder der Ministerrat innerhalb der im Europäischen Gesetz oder Rahmengesetz festgelegten Frist keine Einwände gegen die Maßnahme erhebt.<sup>143</sup>

Der Anwendungsbereich der „Delegierten Europäischen Verordnungen“ soll laut Konventsarbeitsgruppe von der Regelung technischer Fragen bzw Detailfragen durch die ein Gesetzgebungsakt näher ausgeführt wird, bis zur späteren Änderung bestimmter Teile des eigentlichen Gesetzgebungsakts reichen.<sup>144</sup> Mit der Einführung des neuen Instruments nach Art I-36 EV wird der langjährigen Forderung des Europäischen Parlaments nach einer Gleichstellung mit dem Rat - wie es dies für den gesamten Bereich der Durchführung bislang gefordert hatte - zumindest zum Teil Rechnung getragen. Diese Aufwertung des Europäischen Parlaments stellt zweifelsohne eine positive Errungenschaft dar.

---

<sup>142</sup>Siehe dazu etwa die Klarstellung des Präsidiums, dass diese Bedingungen fallweise in dem die Übertragung vornehmenden Gesetz oder Rahmengesetz festgelegt werden, und dass diese Bedingungen nicht unerlässlicher Bestandteil eines solchen Gesetzes oder Rahmengesetzes sein müssen, siehe in CONV 724/03, 93.

<sup>143</sup>Als Abstimmungsquoren für den Widerruf oder die Ausübung des Vetos normiert Art I-36 Abs 2 letzter Satz für das Europäische Parlament die Mehrheit seiner Mitglieder und für den Rat die qualifizierte Mehrheit.

<sup>144</sup>Siehe Schlussbericht der Gruppe IX "Vereinfachung", 29.11.2002, CONV 424/02, 10.

## b) „Delegierte Europäische Verordnungen“ - eine Annäherung an nationale Rechtsinstitute?

Die Anlehnung der neuen Normkategorie an das aus den nationalen Rechtsordnungen bekannte Institut der „delegierten Gesetzgebung“ ist augenscheinlich. Gesetzesergänzende und gesetzesändernde Rechtsverordnungen sind in der Staatspraxis ein geläufiges Rechtsinstrument.<sup>145</sup> Dies überrascht nicht – war doch die Diskussion der letzten Jahre und auch die Debatte im Europäischen Konvent stark von Lehnbegriffen aus der allgemeinen Staatslehre geprägt.

Die Formulierung des Art I-36 Abs 1 EV, wonach im Falle einer Befugnisübertragung an die Kommission zum Erlass delegierter Verordnungen in den betreffenden Europäischen Gesetzen und Rahmengesetzen *Ziele, Inhalt, Geltungsbereich und Dauer der Befugnisübertragung ausdrücklich* festzulegen sind, ruft Assoziationen mit den in Art 80 Abs 1 deutsches Grundgesetz normierten inhaltlichen Anforderungen an den Übertragungsakt hervor. Darüber hinaus bestimmt Art I-36 Abs 1 EV, dass die *wesentlichen Aspekte* eines Bereichs Europäischen Gesetzen oder Rahmengesetzen vorbehalten sind und eine Befugnisübertragung hinsichtlich dieser Elemente deshalb ausgeschlossen ist, was wiederum an die Wesentlichkeitstheorie des deutschen Bundesverfassungsgerichts erinnert.

Es stellt sich in diesem Zusammenhang daher die Frage, ob mit dieser Formulierung vom europäischen Verfassungsgesetzgeber angestrebt wird, strengere Anforderungen an die Grenzen und die begriffliche Determinierung von Befugnisübertragungen zu stellen und somit den Maßstab, den der EuGH derzeit zur Beurteilung der Zulässigkeit von Delegierungen anlegt, anzuheben.<sup>146</sup> Sieht zwar schon der derzeitige Komitologiebeschluss vor, dass in den Bestimmungen des Basisrechtsaktes die „Hauptbestandteile“ der übertragenen Befugnisse festzulegen sind<sup>147</sup> ebenso wie die wesentlichen Grundsatzentscheidungen eines Politikbereichs, so ist doch Art I-36 EV seinem Wortlaut nach konkreter. Zudem werden diese Anforderungen nunmehr in Verfassungsrang erhoben, was gleichzeitig als eine Zunahme der normativen Kraft aufgefasst werden kann.

---

<sup>145</sup>Dazu genauer für das deutsche Recht, Ossenbühl (1988) § 64, Rz 21ff. Demgegenüber sind gesetzesvertretende Rechtsverordnungen nur in den im deutschen Grundgesetz eigens aufgezählten Fällen zulässig. Zur deutschen, französischen sowie britischen Praxis der Delegierung siehe Picard (2000), Tomkins (2000), Türk (2000) sowie zu einer vergleichenden Darstellung siehe Haibach (2000).

<sup>146</sup>So etwa Griller (2006).

<sup>147</sup>Siehe dazu Art 1 des Komitologiebeschlusses 1999. So aber auch schon der Komitologiebeschluss 1987.

Ein vergleichender Blick auf einige mitgliedstaatliche Rechtsordnungen zeigt, dass sich etwa auch in der deutschen, französischen und englischen Praxis das Postulat nach einer hinreichenden Konkretisierung der Ermächtigungsklausel festmachen lässt.

Ein explizites Bestimmtheitsgebot findet sich lediglich in der deutschen Verfassung, wenngleich die in Art 80 Abs 1 deutsches Grundgesetz normierten Restriktionen im Laufe der Zeit an Strenge verloren haben, da die Praxis eine weitreichende Delegation von Gesetzgebungsbefugnissen an die Exekutive erforderte. So hat der deutsche Bundesverfassungsgerichtshof wiederholt unterstrichen, es folge aus dem Prinzip der Gewaltenteilung und dem Rechtsstaatsprinzip, dass Ermächtigungen der Exekutive zur Vornahme belastender Verwaltungsakte durch das ermächtigende Gesetz nach *Inhalt, Gegenstand, Zweck und Ausmaß* hinreichend bestimmt und begrenzt sein müssen, um die Eingriffe messbar und für den Staatsbürger voraussehbar zumachen. Nur dann sei auch ein effektiver Rechtsschutz gegen die Verletzung der Rechtssphäre des Einzelnen durch Eingriffe der öffentlichen Gewalt möglich. Allgemeine Aussagen darüber, welches Maß an Bestimmtheit die Ermächtigungsklausel im Einzelfall zu erfüllen hat, lassen sich freilich nur schwerlich festmachen.<sup>148</sup>

Als gemeinsames Substrat verschiedenster Einzelfallentscheidungen lässt sich herausfiltern, dass die Anforderungen an den Gesetzgeber umso strenger sind, je intensiver der Grundrechtseingriff ist. Eine „vage“ Generalklausel im Falle belastender Verwaltungsakte ist daher nicht zulässig. Bei der Normierung der Eingriffsbedingungen strafbarer Handlungen kommt zugleich die Wesentlichkeitstheorie zum Tragen. Demnach hat die Festlegung der möglichen Straftatbestände einschließlich der Schuldform und der Art und des Höchstmaßes der Strafe in Grundzügen mittels Gesetz zu erfolgen.

Ähnliche Kautelen in Form von Gesetzesvorbehalten bei Eingriffen in Grundrechte finden sich auch im französischen und britischen System. Trotz weitreichender originärer Gesetzgebungsbefugnisse der französischen Exekutive, behält Art 34 Abs 2 der französischen Verfassung Eingriffe in Freiheit und Eigentum dem Gesetzgeber vor. Ein ähnlicher Weg wurde jüngst auch vom englischen Court of Appeal eingeschlagen, als dieser erstmals im Jahre 1996 eine Ermächtigungsklausel zum Eingriff in Grundrechte mit der Begründung für unzulässig erklärte, dass dies lediglich durch einen Primärrechtsakt erfolgen könne. Seit der Inkorporierung der Europäischen Menschenrechtskonvention ins britische Recht ist diese

---

<sup>148</sup> In diesem Sinn Ossenbühl (1988) Kommentar zu § 64, Rz 18.

Rechtsansicht ständige Judikatur geworden. Auch findet eine laufende Überprüfung von Ermächtigungsklauseln hinsichtlich ihrer Bestimmtheit durch verschiedene parlamentarische Komitees und neuerdings auch durch das House of Lords statt.

Angesichts der Beschränkungen, welche die EU-Verfassung hinsichtlich der Übertragung von Gesetzgebungsbefugnissen an die Exekutive normiert, und vor dem Hintergrund der nationalen Übertragungspraktiken, muss die Forderung an den Europäischen Gesetzgeber und den EuGH gerichtet werden, im Anwendungsbereich des Art I-36 EV - aus systematischen Erwägungen aber auch im Falle des Art I-37 EV – nach der Verfassung einen strengeren Weg hinsichtlich der Delegierung von Befugnissen einzuschlagen. Dabei dürfte die deutsche Judikatur zum Legalitätsprinzip und der Wesentlichkeitstheorie eine nicht zu unterschätzende Leitfunktion übernehmen, ist doch in den letzten Jahren ein verstärkter Einfluss deutscher Rechtsprinzipien auch auf andere nationale Rechtssysteme, selbst das völlig wesensfremde englische Common Law zu verzeichnen.<sup>149</sup> Generell lässt sich feststellen, dass Rechtskonzepte, die sich in internationalen Verträgen, Richtlinien und Verordnungen finden, sowie die Judikatur des EuGH und des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte wesentlich von deutschen und französischen Einflüssen geprägt sind.<sup>150</sup>

Die Vermutung, dass nationale Rechtskonzepte in zunehmenden Maße auch für die Auslegung der europäischen Verfassung von Relevanz sein werden, lässt sich jedenfalls für den Bereich des Grundrechtseingriffs anstellen, da mit der Aufnahme der Grundrechtecharta in Teil II der Verfassung zweifelsohne ein neuer Maßstab an das Handeln der europäischen Organe im Falle von Grundrechtseingriffen gerichtet wird. Denn Grundrechtseingriffe erfüllen zweifelsfrei das „Wesentlichkeitskriterium“ und sollten somit ab einer gewissen Intensität in Hinkunft europäischen Gesetzen und Rahmengesetzen vorbehalten bzw im Falle von weniger drastischen Eingriffen nur bei genauer Umschreibung des Eingriffes an die

---

<sup>149</sup>Siehe dazu etwa Schwarze (2004) 491, der davon spricht, dass die nationalen Verwaltungsrechtsordnungen „Pate“ für die Herausbildung des europäischen Verwaltungsrechts gestanden sind. Zum verstärkten Einfluss des deutschen Rechts auf die richterliche Fortbildung des englischen Rechts siehe Schiemann, Mitglied des Royal Court of Justice, (2003), 21: „Dies alles trägt dazu bei, dass unsere Richter zunehmend vertraut werden mit den Konzepten, die von europäischen, insbesondere deutschen Juristen entwickelt und seit Jahrzehnten angewendet werden. Wir haben praktisch gar keine andere Wahl als Rechtsgedanken deutschen Ursprungs anzuwenden.“ Die Übernahme deutschen Rechtsgutes in das englische System wird von Schiemann in weiterer Folge anhand zahlreicher Fälle veranschaulicht. Diese Entwicklung sei nicht zuletzt auf das vermehrte Erscheinen englischsprachiger Publikationen, wie für den Bereich des Verwaltungsrechts etwa das Lehrbuch „European Administrative Law“ von Schwarze zurückzuführen – so Schiemann (2003), 22, 34. Auch im House of Lords werden Verweise auf deutsche Entscheidungen immer häufiger, so Schiemann (2003) 34.

<sup>150</sup>Schieman (2003) 21. Siehe dazu auch Bast (2003) 482.

Exekutive delegierbar sein.<sup>151</sup> Dieser Grundgedanke muss bei systematischer Interpretation der Art I-36 EV und Art I-37 EV analog für den Anwendungsbereich des Art I-37 EV gelten. Nach der aktuellen Judikatur des EuGH ist ein solcher Gesetzvorbehalt für den Fall der Verhängung von Sanktionen nicht gewährleistet.<sup>152</sup>

Überdies wird hier die Auffassung vertreten, dass nach den Verfassungsbestimmungen der Art I-36 EV und Art I-37 EV - neben dem bedeutenden Anwendungsbereich des Grundrechtseingriffs - allgemein auch in anderen Politikbereichen an den europäischen Gesetzgeber und den EuGH die Forderung zu richten ist, einen strengeren Maßstab hinsichtlich der Frage der zulässigen Tragweite von Delegierungen von Gesetzgebungsbefugnissen an die Kommission und der Konkretisierung der Ermächtigung anzulegen.

### **c) Offene Fragen hinsichtlich der Implementierung des Durchführungssystems der EV**

Trotz der grundsätzlich positiv zu bewertenden Schaffung der neuen Normenkategorie, durch die eine Entschlackung europäischer Gesetze und Rahmengesetze zu erwarten ist, muss aber zugestanden werden, dass die neue Regelung - so wie sich derzeit darstellt - zu einer Systeminkonsistenz bezüglich des Erlasses nicht-legislativer Maßnahmen führen wird und somit eindeutig dem deklarierten Ziel der Reform widerspricht, die Transparenz des Entscheidungsfindungsprozesses für den Bürger zu verbessern. Denn schon bislang kennzeichnet sich das System der Durchführung auf Gemeinschaftsebene durch seine Komplexität und Undurchsichtigkeit, wogegen das neue zweigliedrige System sicherlich keine Abhilfe schafft, zumal die europäische Verfassung viele praktische Fragen ungeklärt lässt.

So ist nach wie vor offen, auf welche Art und Weise die Kommission in Zukunft ihre Befugnis im Rahmen des Art 36 EV wahrnehmen wird dh autonom oder im Zusammenspiel mit nationalen Ausschüssen. Da das Ausschussystem der Kommission das nötige Fachwissen und die horizontale Koordinierung der mitgliedstaatlichen Durchführung garantiert, ist zu erwarten, dass sie sich auch bei Erlass der delegierten Verordnungen der Hilfe von Experten

---

<sup>151</sup>Siehe dazu auch Türk/Schäfer (2002) 132: „The greater the interference with fundamental rights, the more detail should be expected in the basic act, as these procedures, in particular the participation of the EP, offer greater guarantees for the protection of individuals.”

<sup>152</sup>Siehe dazu genauer die Darstellung der Judikatur des EuGH sowie Möllers (2002) 489.

und nationalen Beamten bedienen wird. Die Absicht, Experten beizuziehen hat die Kommission etwa schon für den Bereich der Finanzdienstleistungen kundgetan.<sup>153</sup>

Zudem enthält die europäische Verfassung auch keine Angaben über den weiteren Verfahrensverlauf im Falle einer Beeinspruchung der „Delegierten Europäischen Verordnung“ seitens des Rates oder des Parlaments dh ob die Kommission analog den Bestimmungen des Komitologiebeschlusses 1999 einen geänderten Vorschlag für einen Durchführungsakt erstellen kann, oder aber ob sie gleich zwingend auf den Weg des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens zurückgreifen muss. Die nähere Ausgestaltung dieser Details wird vermutlich in einer neuen interinstitutionellen Vereinbarung erfolgen.<sup>154</sup>

Die Hauptproblematik der Bestimmungen der Art I-36 EV und Art I-37 EV besteht aber darin, dass die europäische Verfassung dazu schweigt, nach welchen Gesichtspunkten die Abgrenzung einerseits zwischen dem Gesetzgebungsbereich und dem Anwendungsbereich der delegierten Verordnungen nach Art I-36 EV und der „Durchführungsrechtsakte“ nach Art I-37 EV - der gegenwärtigen Komitologie - sowie andererseits innerhalb der Ebene der Durchführung zwischen den Art I-36 und Art I-37 EV konkret vorzunehmen sein wird.<sup>155</sup> Denn die frappierendste Inkonsistenz der beiden Bestimmungen besteht wohl darin, dass zum einen Art I-36 EV nicht näher definiert, was als wesentliche Entscheidung anzusehen ist, die nach dieser Bestimmung nicht an die Exekutive delegiert werden darf und zum anderen, dass diese Einschränkung in Art I-37 EV nicht explizit normiert wurde, sodass sich mutmaßen ließe, im Wege von „Durchführungsrechtsakten“ könnten auch weiterhin wesentliche Grundsatzentscheidungen geregelt werden – eine Meinung, die jedoch hier nicht vertreten wird.

---

<sup>153</sup> Siehe dazu bereits CIG 60/03, ADD 1, 9.12. 2003, Annex 14; Declaration for incorporation in the Final Act re Article I-35: “The Conference takes note of the Commission's intention to continue to consult experts from the Member States in the preparation of delegated regulations in the financial services area, in accordance with its established practice.”; diese Absicht wurde in CIG 81/04, 16.6.2004, Annex 20 bekräftigt.

<sup>154</sup> Laut dem Ausschuss für Wirtschaft und Währung ist es notwendig, die Abgrenzung zwischen den Artikeln I-36 und I-37 besser zu definieren, damit deutlich wird, dass die Rechtsvorschriften der Ebene II im Rahmen des Lamfalussy-Verfahrens als delegierte Verordnungen angesehen werden sowie vor Inkrafttreten des Vertrags eine Interinstitutionelle Vereinbarung abzuschließen, um einen eindeutigen Rahmen für die Anwendung der beiden Artikel zu definieren und den Übergang vom heutigen Komitologiesystem zu vollziehen, damit insbesondere sichergestellt ist, dass der *acquis* der Ebene II in geeigneter Weise auf das neue System übertragen wird. Siehe dazu den Bericht über den Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa und die Stellungnahme des Europäischen Parlaments zur Einberufung der Regierungskonferenz, 10.9.2003, A5-0299/2003, 47.

<sup>155</sup> In der Literatur sind diesbezügliche Stellungnahmen sehr rar und inhaltlich betrachtet eher dürftig. Craig etwa sieht in der Schaffung von Art I-36 EV ein „dismantling of Comitology“, siehe Craig (2004), 32.



### **3. „Durchführungsrechtsakte“ nach Art I-37 EV – das derzeitige Komitologieverfahren**

#### **a) Der rechtliche Rahmen des Art I-37 EV**

Die Regelung des zweiten Teilbereichs der Durchführung nach Art I-37 EV, der sog. „Durchführungsrechtsakte“, die durch das Handlungsinstrument der „Europäischen Durchführungsverordnung“ bzw. des „Europäischen Durchführungsbeschlusses“ zum Einsatz gelangen sollen, deckt sich weitgehend mit der bisherigen Bestimmung des Art 202 3. Spiegelstrich EGV mit Ausnahme der folgenden Neuerungen:

Art I-37 Abs 1 Absatz 1 EV stellt ausdrücklich klar, dass es primär die Mitgliedstaaten sind, welche die Verpflichtung zur Durchführung der Rechtsakte der Union trifft. Bislang wurde dieser Grundsatz nur indirekt aus der allgemeinen Treuepflicht des Art 10 EGV abgeleitet. Für den Fall, dass es einheitlicher Bedingungen für die Durchführung der Rechtsakte der Union bedarf, bestimmt Art I-37 Abs 2 EV, dass der Kommission oder, in entsprechend begründeten Sonderfällen sowie in den für den Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik angeführten Fällen des Art I-40 EV, dem Rat Durchführungsbefugnisse übertragen werden können.

Laut Definition der einschlägigen Konventsarbeitsgruppe handelt sich bei den „Durchführungsrechtsakten“ um Rechtsakte zur Durchführung von Gesetzgebungsakten, von „delegierten“ Rechtsakten oder von Rechtsakten, die im Vertrag selbst vorgesehen sind.<sup>156</sup> Daraus ergibt sich, dass die in der europäischen Verfassung vorgesehenen Instrumente Europäisches Gesetz und Rahmengesetz, delegierte Verordnung und „Durchführungsrechtsakt“ nicht im Sinne einer zwingenden dreigliedrigen Normenhierarchie zu verstehen sind. In diesem Sinne kann im Basisrechtsakt unmittelbar das Komitologieverfahren als Durchführungsmodus vorgesehen werden und es ist nicht zwingend eine delegierte Verordnung zwischenzuschalten.

---

<sup>156</sup>Schlussbericht der Konvents-Arbeitsgruppe „Vereinfachung“, CONV 424/02, 11, wobei hier noch von „Durchführungsakt“ anstelle des letztendlich im Verfassungsentwurf vorgesehenen Terminus „Durchführungsrechtsakt“ sowie von „delegierten Rechtsakten“ anstelle von „delegierten Verordnungen“ die Rede ist.

Im Kern normiert die europäische Verfassung jedoch keine inhaltlichen Vorgaben für die zukünftige Ausgestaltung des Komitologiesystems. Dies soll nach Art I-36 Abs 3 EV - und das ist die wesentliche Neuerung gegenüber der aktuellen Rechtslage - durch ein *Europäisches Gesetz* erfolgen, welches „die allgemeinen Regeln und Grundsätze für die Einzelheiten festlegt, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren.“<sup>157</sup>

Da die zukünftige Ausgestaltung des Komitologieverfahrens nach wie vor einen heiklen Punkt darstellt, klammerte der Konvent diese Frage bewusst aus, dies mit der Begründung, dass es sich dabei um eine Frage des Sekundärrechts handle.<sup>158</sup> Dieses Regelungsdefizit erscheint nicht unproblematisch, ist doch die Festlegung des Komitologiesystems zumindest als sog. „loi organique“ zu verstehen, sodass die Regelung durch einen bloßen Sekundärrechtsakt als unzureichend erscheint. Wie schwierig sich eine Annäherung der Positionen der europäischen Organe darstellen kann, zeigt allerdings die Langwierigkeit der aktuellen Verhandlungen um eine Reform des Komitologiebeschlusses 1999 auf der Grundlage von Art 202 EGV, die seit dem Jahre 2002 im Laufen sind und von der Kommission im Jahre 2002 - also zeitgleich zu den Beratungen im Europäischen Konvent – initiiert wurden.<sup>159</sup> Der neue Beschluss soll, wie aus den Erläuterungen ersichtlich, bloß vorläufig bis zur Festlegung eines neuen Systems für die Übertragung von Befugnissen nach der neuen Verfassung gelten und klammert demnach bewusst die Frage nach der Ausgestaltung der Modalitäten für den

---

<sup>157</sup>Siehe Bericht über den Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa und die Stellungnahme des Europäischen Parlaments zur Einberufung der Regierungskonferenz, 10.9.2004, A5-0299/2003, 20: „Das Parlament verfügt jetzt auch über gleiche Rechte bei der Festlegung aller allgemeinen Bedingungen für die Kontrolle der „Durchführungsrechtsakte“ (Komitologie); für diesen Schritt hat das Parlament über viele Jahre hinweg gekämpft.“

<sup>158</sup>Siehe dazu CONV 724/03, 94, worin auch die Meinungsverschiedenheit der Konventsmitglieder zusammengefasst ist: „Mehrere Änderungsvorschläge wenden sich gegen die derzeitigen Komitologiemechanismen und zielen auf die Streichung von Absatz 3 ab. Im gleichen Sinne zielen andere Änderungsvorschläge darauf ab, die Kontrollmechanismen ausschließlich auf beratende Ausschüsse zu beschränken. Da es sich um eine Frage des Sekundärrechts handelt, schlägt das Präsidium vor, den Entwurf des Artikels unverändert zu belassen. Siehe dazu auch Schlussbericht der Konvents-Arbeitsgruppe „Vereinfachung“, CONV 424/02, Anlage III.

<sup>159</sup>Zum Kommissionsvorschlag siehe den „Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Änderung des Beschlusses 1999/468/EG zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse“, 11.12.2002, KOM (2002) 719 sowie das Nachfolgedokument „Geänderter Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Änderung des Beschlusses 1999/468/EG zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse“, 22.4.2004, KOM (2004) 324.

Bereich der „Delegierten Europäischen Verordnungen“, oder „gesetzgeberischen Ermächtigung“ - wie die Kommission das Instrument damals noch nannte, aus.<sup>160</sup>

Führt man sich allerdings vor Augen, dass die Frage der Neuregelung der Komitologie bewusst offen gelassen und zum Gegenstand eines zukünftigen europäischen Gesetzes erhoben wurde, so ist es erforderlich, Art I-37 EV vor dem Hintergrund des Regimes des aktuellen Komitologiebeschlusses und insbesondere der Passage über den Anwendungsbereich des Regelungsverfahrens zu lesen. Demnach fallen in den Anwendungsbereich des Regelungsverfahrens ua „Maßnahmen von allgemeiner Tragweite, mit denen wesentliche Bestimmungen von Basisrechtsakten *angewandt* werden“, was e contrario bedeutet, dass wesentliche Grundsatzentscheidungen im regulären Gesetzgebungsverfahren zu erlassen sind. Diese Rechtsansicht wird nicht zuletzt - wie bereits an anderer Stelle aufgezeigt - durch den langen, umstrittenen Weg bis zur endgültigen Festlegung der Anwendungskriterien des Regelungsverfahrens im Komitologiebeschluss 1999 untermauert.<sup>161</sup> Überdies wird in Art 1 des Komitologiebeschlusses festgelegt, dass in den Bestimmungen des Basisrechtsaktes die „Hauptbestandteile“ der übertragenen Befugnisse festzulegen sind<sup>162</sup>.

Zu diesem, für Art I-37 EV einschränkenden Ergebnis, dass wesentliche Aspekte der Materie auf Gesetzgebungsebene zu erlassen sind, sowie, dass eine hinreichende inhaltliche Determinierung der Durchführungsbestimmungen durch den Basisrechtsakt gegeben sein muss, gelangt man auch mittels systematischer Interpretation der Art I-36 und I-37 EV. Ein solcher Gleichklang der beiden Bestimmungen ist schon alleine deshalb erforderlich, um der Bestimmung des Art I-36 EV nicht ihre praktische Wirksamkeit zu nehmen.<sup>163</sup> Erachtet man demgegenüber Art I-37 EV als frei von jeglichen Restriktionen für den Bereich der „Durchführungsrechtsakte“ im Gegensatz zu denjenigen der „Delegierten Europäischen Verordnungen“, so könnten über den Weg des Art I-37 EV generell wesentliche Grundsatzentscheidungen vom Gesetzgeber auf die Durchführungsebene übertragen werden, was aus Demokratie- und Transparenzgesichtspunkten keineswegs zu befürworten ist.

---

<sup>160</sup> Siehe „Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Änderung des Beschlusses 1999/468/EG zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse“, 11.12.2002, KOM (2002) 719, 1.

<sup>161</sup> Siehe dazu auch schon II.B.6.

<sup>162</sup> So aber auch schon der Komitologiebeschluss 1987.

<sup>163</sup> Siehe dazu Griller (2006), der widrigenfalls von einer Missbrauchseinladung zur Umgehung von Art I-36 EV spricht.

In diesem Zusammenhang ist allerdings zu beachten, dass wesentliche Entscheidungen nicht mit *wichtigen* Entscheidungen gleichzusetzen sind. Wurden im Basisrechtsakt alle für einen Sachbereich wesentlichen, also grundlegenden Aspekte geregelt, so schließt dies nicht aus, dass von der Kommission im Wege der Durchführung durchaus wichtige Entscheidungen, wie etwa das rasche aus dem Verkehr-Nehmen einer Chemikalie sowohl nach Art I-36 EV als auch Art I-37 EV beschlossen werden kann. Die Entscheidungsfindung auf Durchführungsebene impliziert ebenso die Ausübung von Entscheidungsmessen.<sup>164</sup> Diese Unterscheidung zwischen wesentlichen und wichtigen Entscheidungen trifft auch der EuGH in seiner Judikatur zu Abgrenzung zwischen der Gesetzgebungs- und Durchführungsebene.<sup>165</sup>

#### **b) Der Ausgang der Verhandlungen um ein neues Komitologieverfahren?**

Zweifelsohne würden mit der europäischen Verfassung die Weichen neu gestellt, sodass eine Gleichstellung des Parlaments mit dem Rat hinsichtlich des Letztentscheidungsrechts auch im Komitologieverfahren sehr wahrscheinlich wäre, zumal die Festlegung der Modalitäten der Komitologie durch Rat und Parlament gemeinsam erfolgen soll. Dies würde auch der generellen Aufwertung entsprechen, die das Parlament in der Verfassung erfährt. Es ist daher davon auszugehen, dass es dem Europäischen Parlament gelingen wird, seine Position im Komitologieverfahren schlagkräftiger gegenüber dem Rat durchzusetzen als dies bislang der Fall war.

Denkbar ist allerdings auch das „worst-case“ Szenario, dass Rat und Parlament zu keiner Einigung auf ein neues Komitologieverfahren gelangen und der Komitologiebeschluss 1999 mit seinen für das Parlament nachteiligen Bestimmungen in Kraft bleibt. So ordnet Art IV-438 EV an, dass mit In-Kraft-Treten der europäischen Verfassung die Europäische Union die Rechtsnachfolge der Europäischen Gemeinschaft und der Union antritt und somit auch bestehende Rechtsakte weiterhin gültig sind. Sollten Rat und Parlament keine Annäherung ihrer Positionen gelingen, so bestünde die Gefahr, dass die Möglichkeit der Delegation nach Art I-37 EV totes Recht wird, da sich das Europäische Parlament in den Verhandlungen über den Basisrechtsakt vermutlich generell weigern wird, der Übertragung nach Art I-37 EV - der

---

<sup>164</sup>So bezeichnet etwa Ossenbühl für die nationale Ebene die Ausübung von Verwaltungsmessen als Bestandteil der Gesetzesanwendung, siehe Ossenbühl (1988) § 64, Rz 35.

<sup>165</sup>Siehe dazu ausführlich schon IV.B.

für es selbst ungünstigeren Variante - zuzustimmen. So könnte es passieren, dass dieser Artikel de-facto nicht mehr zur Anwendung käme.

Als dritte Alternative wäre auch denkbar, den Anwendungsbereich des Art I-37 EV im neuen Komitologiebeschluss derart zu reduzieren, dass auf diesem Weg nur mehr rein administrative Details geregelt werden. Dies würde jenem Bereich entsprechen, für den die Kommission in ihrem Vorschlag zur Reform des Komitologiebeschlusses 1999 das Beratungsverfahren vorsieht, also „Exekutivbefugnisse“ im engeren Sinn, mit denen *Verfahrensmodalitäten* beschlossen oder *Einzelfallentscheidungen* getroffen werden. Bei einer solchen Reduktion des Anwendungsbereiches des Art I-37 EV wäre es denkbar, dass der Rat auf sein Letztentscheidungsrecht und auch das Europäische Parlament auf ein Kontrollrecht verzichten.<sup>166</sup>

## VI. Schlussfolgerungen

Wie etwa die Beispiele der Aufhebung des Gen-Moratoriums und der Lockerung des britischen Exportverbots für Rindfleisch im Rahmen der BSE-Krise veranschaulichen, wurden und werden noch immer häufig politisch prekäre und umstrittene Maßnahmen im Wege der Durchführung erlassen. Solche Anwendungsfälle haben die Frage nach dem Umfang der zulässigen Delegation von Regelungsbefugnissen vom europäischen Gesetzgeber an die Kommission als europäischer Exekutive wieder in den Fokus gerückt und kritische Stimmen laut werden lassen. Wie auf nationaler Ebene wird auch auf EU-Ebene mit der Zuordnung einer Angelegenheit zum Gesetzgebungs- oder Durchführungsbereich gleichzeitig darüber entschieden, ob eine - gegebenenfalls auch politisch bedeutsame - Entscheidung unter Einbeziehung der Öffentlichkeit erfolgt, oder aber, ob eine Angelegenheiten bürokratisch und hinter verschlossenen Türen geregelt wird.

Die Problematik der Befugnisdelegation erhielt zusätzliche Brisanz im Rahmen der Verhandlungen um die neue EU-Verfassung, wonach eine Zweiteilung des Durchführungsmechanismus in den Bereich der „Delegierten Europäischen Verordnungen“ nach Art I-36 EV und der „Durchführungsrechtsakte“ nach Art I-37 EV, der gegenwärtigen Komitologie, eingeführt werden soll.

---

<sup>166</sup>Dies hat das Europäische Parlament im Rahmen der Verhandlungen zur Reform des Komitologiebeschlusses 1999 bereits erklärt.

Wie die Untersuchung verdeutlicht, gestaltet sich selbst die Judikatur des Europäischen Gerichtshofes zur Abgrenzung von legislativen und exekutiven Befugnissen gewissermaßen ambivalent. Zwar unternahm der Gerichtshof einen Definitionsversuch des Wesentlichkeitskriteriums, indem er herausstrich, es sei zur Erhaltung des institutionellen Gleichgewichts erforderlich, dass der Rat die *wesentlichen Grundzüge der Materie* im regulären Gesetzgebungsverfahren normiere, gleichzeitig aber - in widersprüchlicher Weise - der Kommission weitreichende Befugnisse beim Erlass von Durchführungsakten zusprach.

Die Kasuistik der Übertragungspraxis des europäischen Gesetzgebers und die laxen Judikatur des EuGH untermauert die Ansicht, dass es derzeit weitgehend im Ermessen des Gesetzgebers liegt, ob und welche Durchführungsbefugnisse er überträgt und damit einhergehend, was er als wesentlich bzw. als nicht wesentlich ansieht.

Vergegenwärtigt man sich, dass schon der aktuelle Komitologiebeschluss durch die darin normierten Restriktionen hinsichtlich des Anwendungsbereichs des Regelungsverfahrens - wie dies durch die Revision des Wortlautes und den Gang der Verhandlungen untermauert wird - vorsieht, dass alle wesentlichen Entscheidungen im Wege des Gesetzgebungsverfahrens zu treffen sind, so könnte das Europäische Parlament de-facto schon nach der gegenwärtigen Rechtslage rügen, dass wesentliche Entscheidungen unzulässigerweise im Wege der Durchführung erlassen wurden. Wie die Statistiken zum Ausschusswesen zeigen, hat das Parlament in den letzten Jahren allerdings von diesem Recht erst einmal Gebrauch gemacht. Dies verwundert umso mehr, als die Praxis belegt, dass häufig wesentliche und politisch bedeutsame Maßnahmen entgegen der Regelungszwecksetzung des Komitologiebeschlusses auf Durchführungsebene erlassen werden.

Vorrangig kommt dem Europäischen Parlament daher schon auf der primären Rechtsetzungsebene als europäischem Mitgesetzgeber die Verantwortung zu, darüber zu wachen, dass die wesentlichen Bestimmungen einer Regelungsmaterie in hinreichend konkretisierter Weise im Basisrechtsakt festgelegt werden. Es ist deshalb schon auf dieser Ebene zu verhindern, dass der Erlass wesentlicher Bestimmungen auf die Durchführungsebene delegiert wird. Sollte sich demgegenüber die Überschreitung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission erst auf Durchführungsebene ergeben, indem etwa der Durchführungsakt im Basisrechtsakt keine Deckung findet oder die im

Gesetzgebungsakt normierten wesentlichen Kriterien bei der Anwendung bzw. Konkretisierung im Komitologieverfahren außer Acht gelassen werden, so bliebe dem Europäischen Parlament noch immer die Möglichkeit, die Überschreitung der Durchführungsbefugnisse zu rügen und gegebenenfalls eine Klage beim EuGH anzustrengen. In diesem Zusammenhang sei allerdings darauf verwiesen, dass wesentliche Entscheidungen nicht mit wichtigen Entscheidungen gleichzusetzen sind. Wurden im Basisrechtsakt alle für einen Sachbereich wesentlichen, also grundlegenden Aspekte geregelt, so hindert dies nicht die Kommission wichtige Entscheidungen, wie etwa das rasche aus dem Verkehr-Nehmen einer Chemikalie mittels Durchführungsmaßnahmen zu beschließen.

Mit der Aufnahme des neuen Handlungsinstruments der „Delegierten Europäischen Verordnung“ in die Europäische Verfassung wurde der über Jahrzehnte hinweg erhobenen Forderung nach einer verstärkten Beleihung der Kommission zum Erlass konkretisierender Vorschriften Rechnung getragen, wenngleich dadurch zahlreiche Aspekte, wie etwa die konkreten Grenzen der zulässigen Befugnisübertragung vom Gesetzgeber an die Kommission oder die Abgrenzung zum Durchführungssystem nach Art I-37 EV, den zukünftigen „Durchführungsverordnungen“, keine Klärung erfahren.

Die Notwendigkeit einer Abgrenzung dieser beiden Durchführungsmechanismen ergäbe sich allein schon daraus, dass im Anwendungsbereich der „Delegierten Europäischen Verordnungen“ nach Art I-36 EV eine Gleichstellung des Europäischen Parlaments mit dem Rat in der Form bewerkstelligt wird, dass beiden Organen ein Einspruchs- bzw. Widerrufsrecht als Ausgleich für den zukünftigen Verzicht auf einen Teil ihrer Gesetzgebungsbefugnisse zugesprochen wird. Für den Bereich der „Durchführungsrechtsakte“ nach Art I-37 EV wird die Frage der parlamentarischen Beteiligung hingegen offen gelassen und lediglich zum Gegenstand eines noch zu erlassenden europäischen Gesetzes erhoben.

Betrachtet man Art I-37 EV vor dem Hintergrund der Restriktionen des geltenden Komitologieregimes und in systematischer Auslegung zu Art I-36 EV, so zeigt sich die Notwendigkeit, die Einschränkungen des Art I-36 EV auf den Anwendungsbereich des Art I-37 zu übertragen, um der Bestimmung des Art I-36 EV nicht ihre praktische Wirksamkeit zu nehmen. Widrigenfalls könnten nach der Europäischen Verfassung über den Umweg des Art I-37 EV, der die Einschränkung auf die Nicht-Wesentlichkeit und die inhaltliche Determinierung der Übertragung nicht explizit normiert, grundlegende Entscheidungen einer Materie

vom Gesetzgeber auf die Durchführungsebene übertragen werden. Dies wäre jedoch aus Demokratie- und Transparenzgesichtspunkten höchst bedenklich.

Aufgrund dieser notwendigen Beschränkungen hinsichtlich der Übertragung von Gesetzgebungsbefugnissen und vor dem Hintergrund der nationalen Übertragungspraktiken wäre für das neue System die Forderung an den Europäischen Gesetzgeber und an den EuGH zu richten, in Zukunft einen strengeren Maßstab hinsichtlich der Frage der zulässigen Tragweite der Delegation von Gesetzgebungsbefugnissen an die Kommission und der Konkretisierung der Ermächtigung zu richten. Denn die explizite Festschreibung im Verfassungsrang, dass *wesentliche Vorschriften* im Anwendungsbereich des Art I-36 EV dem Gesetzgeber vorbehalten sind, sowie, dass *Ziele, Inhalt, Geltungsbereich und Dauer der Übertragung* ausdrücklich im Basisrechtsakt zu bestimmen sind - was mittels systematischer Interpretation auch für den Anwendungsbereich des Art I-37 EV gelten muss - kann nur als eine Verstärkung der normativen Kraft dieser Kriterien, die sich in Ansätzen schon im Komitologiebeschluss finden, gedeutet werden.

Hinsichtlich der zulässigen Grenzen der Befugnisdelegation und der Bestimmtheitsanforderung an die Ermächtigungsklausel lassen sich diesbezüglich in den mitgliedstaatlichen Systemen grundlegende Gemeinsamkeiten festmachen. Sowohl nach der deutschen und englischen Judikatur, aber auch nach der französischen Verfassung sind gravierende Grundrechtseingriffe dem Gesetzgeber vorbehalten und es ist demnach die Delegation solcher Befugnisse untersagt. Daraus kann der Schluss gezogen werden, dass solche Eingriffe jedenfalls das „Wesentlichkeitskriterium“ erfüllen und nach der Europäischen Verfassung aufgrund der Inkorporierung der Grundrechtecharta dem europäischen Gesetzgeber vorbehalten sein müssen. Überdies lassen sich aus der deutschen, französischen und englischen Praxis gewisse Anforderungen an die Konkretisierung von Ermächtigungsklauseln ableiten. Am weitreichendsten und konkretesten hierzu ist - nicht zuletzt aufgrund der Verfassungsbestimmung des Art 80 Abs 1 deutsches Grundgesetz - die Judikatur des deutschen Bundesverfassungsgerichts. Demnach sind Ermächtigungen der Exekutive zur Vornahme belastender Verwaltungsakte durch das ermächtigende Gesetz nach *Inhalt, Gegenstand, Zweck und Ausmaß* hinreichend zu bestimmen und zu begrenzen, um die Eingriffe messbar und für den Staatsbürger voraussehbar zu machen. In ähnlicher Form werden nach der englischen Praxis, insbesondere seit 1992 durch das „Delegated Powers



Scrutiny Committee“ des „House of Lords“ Ermächtigungsklauseln bezüglich ihrer Bestimmtheit einer eingehenden Kontrolle unterzogen. Überdies hat selbst nach der englischen Judikatur das Erfordernis der inhaltlichen Bestimmtheit der Befugnisdelegation in den letzten Jahren verstärkt an Praxisrelevanz gewonnen und es werden nunmehr auch in diesem Rechtskreis die Grundrechte einschränkende Eingriffe der „primary legislation“ vorbehalten. Neben dem bedeutenden Bereich des Grundrechtseingriffs wäre allerdings auch ganz allgemein nach den neuen Verfassungsbestimmungen der Art I-36 EV und Art I-37 EV an den europäischen Gesetzgeber und den EuGH die Forderung zu richten, in der Praxis einen strengeren Maßstab an die Befugnisdelegation anzulegen, und zwar, sowohl bezüglich der Festlegung der einen bestimmten Politikbereich betreffenden wesentlichen Aspekte, als auch bezüglich des Konkretisierungsgrades der Befugnisübertragung.

In Bezug auf die Realisierungschancen der Erarbeitung eines verbindlichen und exakten inhaltlichen Kriterienkataloges zur Abgrenzung der beiden Verfassungsbestimmungen ergeben sich jedoch erhebliche Zweifel. Aus diesem Grund wäre als Lösung vorzuschlagen, unter den Anwendungsbereich des Art I-37 EV nur rein administrative Details, also das aus dem nationalen Recht bekannte sog. „administrative Ergänzungsrecht“ im Sinne von Verfahrensmodalitäten zu subsumieren, wie dies etwa von der Kommission in ihrem Vorschlag zur Reform des Komitologiebeschlusses 1999 für den Anwendungsbereich des Beratungsverfahrens vorgesehen ist. Damit könnte langen und zähen Verhandlungen um die Reform des Komitologiebeschlusses vorgebeugt und gleichzeitig der Verfassungsbestimmung des Art I-36 EV, der die über Jahrzehnte geforderte Gleichstellung des Parlaments mit dem Rat bringen würde, praktische Wirksamkeit verliehen werden. Überdies wäre durch den effektiven Kontrollmechanismus ein „Zurückholen“ der Materie durch den Gesetzgeber gewährleistet, sollte es zu einer Überschreitung der Befugnisse auf Durchführungsebene kommen.

### ***Literaturverzeichnis***

Bast Jürgen (2003), Handlungsformen, in Bogdandy (Hrsg) Europäisches Verfassungsrecht, Berlin-Heidelberg 2003.

Bignami Francesca (1999), The Administrative State in a Separation of Powers Constitution: Lessons for European Community Rulemaking from the United States, Harvard Jean Monnet Paper 1999, <[www.jeanmonnetprogram.org/papers/99/990501.html](http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/99/990501.html)>.

Bogdandy, von Armin/Bast, Jürgen/Arndt, Felix (2002), Handlungsformen im Unionsrecht - Empirische Analysen und dogmatische Strukturen in einem vermeintlichen Dschungel, ZaöRV Sonderdruck aus Band 62 Nr.1-2, 2002, 78

Bradley Kieran (1992), Comitology and the Law: Through a Glass, Darkly, CMLR 1992.

Bradley, Kieran (1997), The European Parliament and Comitology: On the Road to Nowhere? European Law Journal 1997, 245

Craig Paul (2004) The Constitutional Treaty: Legislative and Executive Power in the Emerging Constitutional Order - EUI Working Paper Law No. 2004/7, <http://www.iue.it/PUB/law04-7.pdf>.

Falke Josef (2000) Komitologie – Entwicklung, Rechtsgrundlagen und erste empirische Annäherung, in Joerges/Falke (Hrsg) Das Ausschußwesen der Europäischen Union, Baden-Baden 2000, 43.

Grabitz Eberhard (1992) Kommentar zu Art 189 EGV, in Grabitz, E./Hilf, M., Kommentar zur Europäischen Union, EL 13, München 1992.

Griller Stefan/Droutsas, D./Falkner, G./Forgó, K./Nentwich, M. (2000), The Treaty of Amsterdam – Facts, Analysis, Prospects, 2000, Wien.

Griller Stefan (2006), Horizontal Power Sharing and Institutional Reform, erscheint in Kürze.

Haibach Georg (2000), Separation and Delegation of Legislative Powers: A Comparative Analysis, in Andenas, M./Türk, A. (Hrsg) Delegated Legislation and the Role of Committees in the EC, London 2000.

Hummer Waldemar (1999), Art 155 EGV, in Grabitz, E./Hilf, M., Kommentar zur Europäischen Union, EL 13, München 1994.

Ipsen Hans Peter (1993), Zur Exekutiv-Rechtssetzung in der Europäischen Union, in Badura, P./Scholz, R., Wege und Verfahren des Verfassungslebens – Festschrift für Peter Lerche zum 65. Geburtstag, München 1993.

Joerges Christian (2000) Die Europäische „Komitologie“: Kafkaeske Bürokratie oder Forum und Form „deliberativen Regierens“ im Binnenmarkt, in Joerges/Falke (Hrsg) Das Ausschußwesen der Europäischen Union, Baden-Baden 2000.

Joerges Christian (2001) "Ökonomisches Gesetz" – "Technische Realisation" – "Stunde der Exekutive": Rechtshistorische Anmerkungen zum Weißbuch der Kommission, <<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/011701.rtf>>.

Laenerts Koen (1993), Regulating the regulatory process: „delegation of powers“ in the European Community, ELR, 23.

Lenearts Koen/Verhoeven Amaryllis (2002), Institutional Balance as a Guarantee for Democracy in EU Governance, in Joerges/Dehousse (Hrsg) Good Governance in Europe's integrated markets, Oxford 2002.

Majone Giandomenico (1996), Regulating Europe, London 1996

Majone Giandomenico (1998) Europe's Democratic Deficit: The Question of Standards," 4 European Law Journal, 5-28.

Möllers Christoph (2002), Die Durchführung des Gemeinschaftsrechts – Vertragliche Dogmatik und theoretische Implikationen, EuR 2002, 483-516.

Ossenbühl Fritz (1988), § 64 - Rechtsverordnung, in Isensee, J./Kirchhof, P. (Hrsg) Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band III, Heidelberg 1988.

Picard Etienne (2000), Delegation of Legislative Power in French Pubic Law, in Andenas, M./Türk, A. (Hrsg) Delegated Legislation and the Role of Committees in the EC, London 2000.

Roederer-Rynning (2003), From „Talking Shop“ to „Working Parliament“? The European Parliament and Agricultural Change, Journal for Common Market Studies 2003, Volume 41, 113-35.

Schäfer Günter (2000), Linking Member State and European Administration, in Adenas, M./Türk, A. (Hrsg) Delegated Legislation and the Role of Committees in the EC, London, 2000.

Schiemann Konrad (2003) Aktuelle Einflüsse des deutschen Rechts auf die richtliche Rechtsfortbildung des englischen Rechts, Europarecht, 2003, 17-35.

Schmidt-Aßmann (1993), Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht – Wechselseitige Einwirkungen, DVBl, 1993, 924-936

Schmitt von Sydow (1997), Art 155 EGV, in von der Groeben, H./Thiesing, J./Elhlermann, C.-D., Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Baden-Baden<sup>5</sup>1997.

Schwarze Jürgen (1988) Europäisches Verwaltungsrecht, Band 2, Baden-Baden 1988.

Schwarze Jürgen (2004) Geschriebene und ungeschriebene Regeln des europäischen Verwaltungsrechts, in Köck/Lengauer/Ress (Hrsg) Europarecht im Zeitalter der Globalisierung – Festschrift für Peter Fischer, Wien 2004.

Tomkins Adam (2000), Delegated Legislation in the English Constitution, in Andenas, M./Türk, A. (Hrsg) Delegated Legislation and the Role of Committees in the EC, London 2000.

Töller Anette Elisabeth (2002), Komitologie – Theoretische Bedeutung und praktische Funktionsweise von Durchführungsausschüssen der Europäischen Union am Beispiel der Umweltpolitik, Opladen 2002.

Türk Alekander (2000), Delegated Legislation in German Constitutional Law, in Andenas, M./Türk, A. (Hrsg) Delegated Legislation and the Role of Committees in the EC, London 2000.

Türk, Alexander/Schäfer, Günther (2002), Legislation and Implementation: Theoretical Considerations and Empirical Findings, in Governance by Committee, the Role of Committees in European Policy-Making and Policy Implementation, Unpublished draft of the final report of a project financed by the European Commission, Publication by EIPA forthcoming.

*EU Working Papers*

- 1 Gerhard Fink, A Schedule of Hope for the New Europe, Oktober 1993.
- 2 Gerhard Fink, Jutta Gumpold, Österreichische Beihilfen im europäischen Wirtschaftsraum (EWR), Oktober 1993.
- 3 Gerhard Fink, Microeconomic Issues of Integration, November 1993.
- 4 Fritz Breuss, Herausforderungen für die österreichische Wirtschaftspolitik und die Sozialpartnerschaft in der Wirtschafts- und Währungsunion, November 1993.
- 5 Gerhard Fink, Alexander Petsche, Central European Economic Policy Issues, July 1994.
- 6 Gerhard Fink, Alexander Petsche, Antidumping in Österreich vor und nach der Ostöffnung, November 1994.
- 7 Fritz Breuss, Karl Steininger, Reducing the Greenhouse Effect in Austria: A General Equilibrium Evaluation of CO<sub>2</sub>-Policy-Options, March 1995.
- 8 Franz-Lothar Altmann, Wladimir Andreff, Gerhard Fink, Future Expansion of the European Union in Central Europe, April 1995.
- 9 Gabriele Tondl, Can EU's Cohesion Policy Achieve Convergence?, April 1995.
- 10 Jutta Gumpold, Nationale bzw. gesamtwirtschaftliche Effekte von Beihilfen - insbesondere Exportbeihilfen, April 1995.
- 11 Gerhard Fink, Martin Oppitz, Kostensenkungspotentiale der Wiener Wirtschaft - Skalenerträge und Kostendruck, August 1995.
- 12 Alexander Petsche, Die Verfassung Ungarns im Lichte eines EU-Beitritts, September 1995.
- 13 Michael Sikora, Die Europäische Union im Internet, September 1995.
- 14 Fritz Breuss, Jean Tesche, A General Equilibrium Analysis of East-West Migration: The Case of Austria-Hungary, January 1996.
- 15 Alexander Petsche, Integrationsentwicklung und Europaabkommen EU - Ungarn, Juli 1996.
- 16 Jutta Gumpold, Die Ausfuhrförderung in der EU, Juni 1996.
- 17 Jutta Gumpold, Internationale Rahmenregelungen zur Ausfuhrförderung, Juni 1996.
- 18 Fritz Breuss, Austria's Approach towards the European Union, April 1996.
- 19 Gabriele Tondl, Neue Impulse für die österreichische Regionalpolitik durch die EU-Strukturfonds, Mai 1996.
- 20 Griller, Droutsas, Falkner, Forgó, Klatzer, Mayer, Nentwich, Regierungskonferenz 1996: Ausgangspositionen, Juni 1996.
- 21 Stefan Griller, Ein Staat ohne Volk? Zur Zukunft der Europäischen Union, Oktober 1996.
- 22 Michael Sikora, Der „EU-Info-Broker“ – ein datenbankgestütztes Europa-informationssystem im World Wide Web über die KMU-Förderprogramme der Europäischen Kommission, November 1996.

- 23 Katrin Forgó, Differenzierte Integration, November 1996.
- 24 Alexander Petsche, Die Kosten eines Beitritts Ungarns zur Europäischen Union, Januar 1997.
- 25 Stefan Griller, Dimitri Droutsas, Gerda Falkner, Katrin Forgó, Michael Nentwich, Regierungskonferenz 1996: Der Vertragsentwurf der irischen Präsidentschaft, Januar 1997.
- 26 Dimitri Droutsas, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union. Unter besonderer Berücksichtigung der Neutralität Österreichs, Juli 1997.
- 27 Griller, Droutsas, Falkner, Forgó, Nentwich, Regierungskonferenz 1996: Der Vertrag von Amsterdam in der Fassung des Gipfels vom Juni 1997, Juli 1997.
- 28 Michael Nentwich, Gerda Falkner, The Treaty of Amsterdam. Towards a New Institutional Balance, September 1997.
- 29 Fritz Breuss, Sustainability of the Fiscal Criteria in Stage III of the EMU, August 1998.
- 30 Gabriele Tondl, What determined the uneven growth of Europe's Southern regions? An empirical study with panel data, März 1999.
- 31 Gerhard Fink, New Protectionism in Central Europe - Exchange Rate Adjustment, Customs Tariffs and Non-Tariff Measures, Mai 1999.
- 32 Gerhard Fink, Peter Haiss, Central European Financial Markets from an EU Perspective. Review of the Commission (1998) Progress Report on Enlargement, Juni 1999.
- 33 Fritz Breuss, Costs and Benefits of EU Enlargement in Model Simulations, Juni 1999.
- 34 Gerhard Fink, Peter R. Haiss, Central European Financial Markets from an EU Perspective. Theoretical aspects and statistical analyses, August 1999.
- 35 Fritz Breuss, Mikulas Luptacik, Bernhard Mahlberg, How far away are the CEECs from the EU economic standards? A Data Envelopment Analysis of the economic performance of the CEECs, Oktober 2000.
- 36 Katrin Forgó, Die Internationale Energieagentur. Grundlagen und aktuelle Fragen, Dezember 2000
- 37 Harald Badinger, The Demand for International Reserves in the Eurosystem, Implications of the Changeover to the Third Stage of EMU, Dezember 2000.
- 38 Harald Badinger, Fritz Breuss, Bernhard Mahlberg, Welfare Implications of the EU's Common Organisation of the Market in Bananas for EU Member States, April 2001
- 39 Fritz Breuss, WTO Dispute Settlement from an Economic Perspective – More Failure than Success, Oktober 2001.
- 40 Harald Badinger, Growth Effects of Economic Integration – The Case of the EU Member States, Dezember 2001.

- 
- 41 Gerhard Fink, Wolfgang Koller, Die Kreditwürdigkeit von Unternehmen im Hinblick auf die Wirtschafts- und Währungsunion - Wien im österreichischen Vergleich, Dezember 2001.
- 42 Harald Badinger, Gabriele Tondl, Trade, Human Capital and Innovation: The Engines of European Regional Growth in the 1990s, Januar 2002.
- 43 David Blum, Klaus Federmair, Gerhard Fink, Peter Haiss, The Financial-Real Sector Nexus: Theory and Empirical Evidence, September 2002.
- 44 Harald Badinger, Barbara Dutzler, Excess Reserves in the Eurosystem: An Economic and Legal Analysis, September 2002.
- 45 Gerhard Fink, Nigel Holden, Collective Culture Shock: Constrastive Reactions to Radical Systemic Change, Oktober 2002.
- 46 Harald Badinger, Fritz Breuss, Do small countries of a trade bloc gain more of its enlargement? An empirical test of the Casella effect for the case of the European Community, Oktober 2002.
- 47 Harald Badinger, Werner Müller, Gabriele Tondl, Regional convergence in the European Union (1985-1999). A spatial dynamic panel analysis, Oktober 2002.
- 48 Harald Badinger, Fritz Breuss, What Has Determined the Rapid Post-War Growth of Intra-EU Trade?, February 2003.
- 49 Gerhard Fink, Peter Haiss, Sirma Hristoforova, Bonds Market and Economic Growth, April 2003.
- 50 Fritz Breuss, Markus Eller, Efficiency and Federalism in the European Union, The Optimal Assignment of Policy Tasks to Different Levels of Government, May 2003.
- 51 Gabriele Tondl, Goran Vuksic, What makes regions in Eastern Europe catching up? The role of foreign investment, human resources and geography, May 2003.
- 52 Fritz Breuss, Balassa-Samuelson Effects in the CEEC: Are they Obstacles for Joining the EMU?, May 2003.
- 53 Angelika Hable, Handlungsformen und Kompetenzen in der Europäischen Verfassungsdebatte, September 2003.
- 54 Heinrich Schneider, „Kerneuropa“ Ein aktuelles Schlagwort und seine Bedeutung, Februar 2004.
- 55 Harald Badinger, Do we really know that the EU's Single Market Programme has fostered competition? Testing for a decrease in markup ratios in EU industries, February 2004.
- 56 Michaela Seifert, Die Rechtlichen Grundlagen des Bologna-Prozesses und der Lissabon-Strategie – europaweite Vereinheitlichung der Studienstrukturen und Maßnahmen zur Erleichterung der Anerkennung von Diplomen, März 2004.
- 57 Heinrich Schneider, Liquidiert Präsident Bush das Völkerrecht? Macht, Recht und Europa in der heutigen Weltordnungspolitik, April 2004.
- 58 Gerhard Fink, Peter Haiss, Goran Vukšić, Changing Importance of Financial Sectors for Growth from Transition to Cohesion and European Integration, July 2004.
- 59 Gabriele Tondl, EU Regional Policy. Experiences and Future Concerns, July 2004.

- 60 Gerhard Fink, Anne-Katrin Neyer, Marcus Kölling, Sylvia Meierewert, An Integrative Model of Multinational Team Performance, November 2004.
- 61 Kathrin Blanck, Flexible Integration in the Common Foreign and Security Policy, December 2004.
- 62 Gerhard Fink, Marcus Kölling, Anne-Katrin Neyer, The Cultural Standard Method, January 2005.
- 63 Peter Haiss, Stefan Marin, Options for Developing Bond Markets – Lessons from Asia for Central and Eastern Europe, January 2005.
- 64 Gerhard Fink, Peter Haiss, Hans Christian Mantler, The Finance-Growth Nexus: Market Economies vs. Transition Countries, February 2005
- 65 Fritz Breuss, Austria, Finland and Sweden after 10 Years in the EU: Expected and Achieved Integration Effects, March 2005.
- 66 Harald Badinger, Fritz Breuss, Trade and Productivity: An Industry Perspective, March 2005.
- 67 Angelika Hable, The European Constitution: Changes in the Reform of Competences with a Particular Focus on the External Dimension, March 2005.
- 68 Gerhard Fink, Peter Haiss, Herwig Kirchner, Ulrike Thorwartl: Financing through Bond Issues and the Nexus with Economic Growth, September 2005
- 69 Markus Eller, Peter Haiss, Katharina Steiner: Foreign Direct Investment in the Financial Sector: The Engine of Growth and Eastern Europe? December 2005
- 70 Gerhard Fink, Peter Haiss, Sirma Hristoforova: Credit, Bonds, Stocks and Growth in Seven Large Economies, January 2006
- 71 Gabriele Tondl, Iulia Traistaru-Siedschlag: Regional Growth Cycle Convergence in the European Union, June 2006



*Europe Institute Publication Series*

(available via bookstores)

- 1 Österreichisches Wirtschaftsrecht und das Recht der EG. Hrsg von *Karl Korinek/Heinz Peter Rill*. Wien 1990, Verlag Orac. XXIV und 416 Seiten. (öS 1.290,-)
- 2 Österreichisches Arbeitsrecht und das Recht der EG. Hrsg von *Ulrich Runggaldier*. Wien 1990, Verlag Orac. XIII und 492 Seiten. (öS 1.290,-)
- 3 Europäische Integration aus österreichischer Sicht. Wirtschafts-, sozial und rechtswissenschaftliche Aspekte. Hrsg von *Stefan Griller/Eva Lavric/Reinhard Neck*. Wien 1991, Verlag Orac. XXIX und 477 Seiten. (öS 796,-)
- 4 Europäischer Binnenmarkt und österreichisches Wirtschaftsverwaltungsrecht. Hrsg von *Heinz Peter Rill/Stefan Griller*. Wien 1991, Verlag Orac. XXIX und 455 Seiten. (öS 760,-)
- 5 Binnenmarkteffekte. Stand und Defizite der österreichischen Integrationsforschung. Von *Stefan Griller/Alexander Egger/Martina Huber/Gabriele Tondl*. Wien 1991, Verlag Orac. XXII und 477 Seiten. (öS 796,-)
- 6 Nationale Vermarktungsregelungen und freier Warenverkehr. Untersuchung der Art. 30, 36 EWG-Vertrag mit einem Vergleich zu den Art. 13, 20 Freihandelsabkommen EWG - Österreich. Von *Florian Gibitz*. Wien 1991, Verlag Orac. XIV und 333 Seiten. (öS 550,-)
- 7 Banken im Binnenmarkt. Hrsg von *Stefan Griller*. Wien 1992, Service Fachverlag. XLII und 1634 Seiten. (öS 1.680,-)
- 8 Auf dem Weg zur europäischen Wirtschafts- und Währungsunion? Das Für und Wider der Vereinbarungen von Maastricht. Hrsg von *Stefan Griller*. Wien 1993, Service Fachverlag. XVII und 269 Seiten. (öS 440,-)
- 9 Die Kulturpolitik der EG. Welche Spielräume bleiben für die nationale, insbesondere die österreichische Kulturpolitik? Von *Stefan Griller*. Wien 1995, Service Fachverlag.
- 10 Das Lebensmittelrecht der Europäischen Union. Entstehung, Rechtsprechung, Sekundärrecht, nationale Handlungsspielräume. Von *Michael Nentwich*. Wien 1994, Service Fachverlag. XII und 403 Seiten. (öS 593,-)
- 11 Privatrechtsverhältnisse und EU-Recht. Die horizontale Wirkung nicht umgesetzten EU-Rechts. Von *Andreas Zahradnik*. Wien 1995, Service Fachverlag. (öS 345,-)
- 12 The World Economy after the Uruguay Round. Hrsg von *Fritz Breuss*. Wien 1995, Service Fachverlag. XVII und 415 Seiten. (öS 540,-)
- 13 European Union: Democratic Perspectives after 1996. Von *Gerda Falkner/Michael Nentwich*. Wien 1995, Service Fachverlag. XII und 153 Seiten. (öS 385,-)
- 14 Rechtsfragen der Wirtschafts- und Währungsunion. Hrsg von *Heinz Peter Rill und Stefan Griller*. Wien 1997, Springer Verlag Wien/New York, 197 Seiten.

- 15 The Treaty of Amsterdam – Facts Analysis, Prospects. Von *Stefan Griller, Dimitri P. Droutsas, Gerda Falkner, Katrin Forgó, Michael Nentwich*. Wien 2000, Springer Verlag Wien/New York, 643 Seiten.
- 16 Europäisches Umweltzeichen und Welthandel. Grundlagen, Entscheidungsprozesse, rechtliche Fragen. Von *Katrin Forgó*. Wien 1999, Springer Verlag Wien/New York 1999, 312 Seiten.
- 17 Interkulturelles Management. Österreichische Perspektiven. Von *Gerhard Fink, Sylvia Meierewert* (Hrsg.), Springer Verlag Wien/New York, 2001, 346 Seiten
- 18 Staatshaftung wegen Gemeinschaftsrechtsverletzung: Anspruchsgrundlage und materielle Voraussetzungen. Zugleich ein Beitrag zur Gemeinschaftshaftung, Von *Birgit Schoißwohl*, Springer Verlag Wien/New York, 2002, 512 Seiten.
- 19 The Banana Dispute: An Economic and Legal Analysis. Von *Fritz Breuss, Stefan Griller, Erich Vranes* (Hrsg.), ca 400 Seiten (2003).
- 20 External Economic Relations and Foreign Policy in the European Union, Von *Stefan Griller, Birgit Weidel* (Hrsg.), Springer Verlag Wien/New York, 2002, 500 Seiten.
- 21 Wachstumseffekte der Europäischen Integration, Von *Harald Badinger*, Springer Verlag Wien / New York 2003, 235 Seiten.
- 22 The European System of Central Banks: An Autonomous Actor? The Quest for an Institutional Balance in EMU, *Barbara Dutzler*, Vienna / New York (Springer) 2003, 293 pages.
- 23 Institutional, Legal and Economic Aspects of the EMU, Von *Fritz Breuss, Gerhard Fink, Stefan Griller* (Hrsg.), Springer Verlag Wien / New York 2003, 346 Seiten.
- 24 Russia – Continuity and Change, *Hans-Georg Heinrich, Gerald Hinteregger* (Hrsg.), Springer Verlag Wien / New York 2004, IV and 549 pages.
- 25 Access to Affordable Medicines. Developing Responses under the TRIPS Agreement and EC Law, *Katharina Gamharter*, Wien / New York (Springer) 2004, X and 303 pages.
- 26 Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Rahmen der europäischen Sicherheitsarchitektur, *Kathrin Blanck*, Wien / New York (Springer) 2005, XI und 390 Seiten.